

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»**

**Інститут публічної служби та управління  
Кафедра публічного управління та регіоналістики**

д.держ.упр., проф. С.Є. Саханенко  
к.держ.упр., проф. М.П. Попов

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ  
з дисциплін  
«Система публічного управління на центральному, регіональному та  
місцевому рівнях»,  
«Публічне управління сферою охорони здоров'я на центральному,  
регіональному та місцевому рівнях»**

Розглянуто та затверджено на засіданні кафедри  
публічного управління та регіоналістики

Протокол № 1 від 31.08.2022 р.

Зав. кафедри \_\_\_\_\_ д.держ.упр., проф. Л.Л. Приходченко

**Одеса – 2022**

## ЗМІСТ

<b>СЕМЕСТРОВИЙ МОДУЛЬ 1. Територіальна основа врядування та організаційні засади державного управління.....</b>	<b>3</b>
<b>ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1. Територіальні основи публічної влади в Україні.....</b>	<b>3</b>
Лекція № 1. Державна територія України та її структура .....	3
Лекція № 2. Методологічні питання територіального поділу України. ....	22
Лекція № 3. Територіальний устрій України .....	36
Лекція № 4. Територіальний процес в Україні .....	48
<b>ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2. Організація політико-управлінської системи на центральному, регіональному та місцевому рівнях .....</b>	<b>65</b>
Лекція № 5. Організація політико-управлінської системи на центральному рівні .....	65
Лекція № 6. Територіальні органи міністерств та інших державних органів на регіональному і місцевому рівнях .....	74
<b>СЕМЕСТРОВИЙ МОДУЛЬ 2. Організаційні основи місцевого самоврядування в Україні.....</b>	<b>81</b>
<b>ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3. Система місцевого самоврядування в Україні.....</b>	<b>81</b>
Лекція № 7. Муніципальна влада як форма здійснення публічної влади .....	81
Лекція № 8. Територіальна громада у системі місцевого самоврядування .....	100
Лекція № 9. Представницькі органи у системі місцевого самоврядування .....	117
Лекція № 10. Виконавчі органи та виборні посадові особи у системі місцевого самоврядування .....	153
<b>ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 4. Розвиток публічного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях в умовах системних реформ .....</b>	<b>165</b>
Лекція № 11. Відповідальність, контроль та гарантії у системі місцевого самоврядування .....	165
Лекція № 12. Історичний розвиток територіально-управлінської системи в Україні .....	197
Лекція № 13. Міжнародні стандарти у системі місцевого самоврядування .....	259
Лекція № 14. Закордонний досвід місцевого самоврядування .....	269

## СЕМЕСТРОВИЙ МОДУЛЬ 1. Територіальна основа врядування та організаційні засади державного управління

### ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1. Територіальні основи публічної влади в Україні

#### Лекція № 1. Державна територія України та її структура

- 1.1. Територія держави, її конституційне та міжнародно-правове регулювання.
- 1.2. Структура державної території.
- 1.3. Міжнародна територія.
- 1.4. Території зі змішаним правовим режимом.
- 1.5. Поняття та режим державного кордону.
- 1.6. Взаємовідносини України з іншими державами у територіальних питаннях.
- 1.7. Правовий режим тимчасово окупованих територій.

#### 1.1. Територія держави, її конституційне та міжнародно-правове регулювання

Невід'ємною ознакою будь якої держави є територія. Невипадково, що визначення держави у міжнародно-правових документах в обов'язковому порядку згадують про територію. **Проаналізуйте у зв'язку з цим Конвенцію Монтевідео 1933 р.**

Держава як суб'єкт міжнародного права повинна володіти наступними ознаками:

- а) постійним населенням;
- б) визначеною територією;
- в) урядом;
- г) спроможністю вступати у стосунки з іншими державами.

**На Ваш погляд, чи була Україна державою відповідно до Конвенції Монтевідео в період 1922-1991 рр.?**

Втрата частини території не призводить до зникнення держави, але втрата державою всієї території означитиме й зникнення самої держави.

У період 1920-1992 рр. за кордоном діяв Уряд Української Народної Республіки в екзилі (Державний центр Української Народної Республіки). У серпні 1992 р. 10-та Надзвичайна сесія УНРади визнала правонаступником Державного центру Української Народної Республіки державу Україна і ухвалила рішення про передачу повноважень та атрибутів державної влади новообраному Президентові України. **На Ваш погляд, чи існувала Українська Народна Республіка у період 1920-1992 рр.?**

Проголошення держави поза відповідною територією не може призвести до її визнання, лише опанування хоча б невеличкою територією (навіть на нетривалий час) може привести до такого акту з боку тих чи інших держав.

**Проаналізуйте Акт відновлення Української держави 30 червня 1941.**

**Чи відповідало проголошене утворення статусу держави відповідно до Конвенції Монтевідео?**

У травні 1941 р. у Кракові був утворений Український Національний Комітет. Після заняття німецько-фашистськими військами частини Західної України УНК перемістився до Львова й проголосив 30 червня 1941 «Акт відновлення Української держави».

## АКТ ПРОГОЛОШЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Волею Українського Народу Організація Українських Націоналістів під проводом Степана Бандери проголошує створення Української Держави, за яку поклали свої голови цілі покоління найкращих синів України.

Організація Українських Націоналістів, яка під проводом її Творця Євгена Коновальця вела в останніх десятиліттях кривавого московсько-більшевицького поневолення завзяту боротьбу за свободу взиває весь український нарід не складати зброї так довго поки на всіх українських землях не буде створена Суверенна Українська Влада.

Суверенна Українська Влада запевнить українському народові лад і порядок, всесторонній розвиток усіх його сил та заспокоєння всіх його потреб.

Організація Українських Націоналістів під проводом Степана Бандери взиває підпорядкуватися створеному у Львові Красьому правлінню, якого головою є Ярослав Стецько.

Слава героїчній німецькій армії і її Фюрерові Адольфові Гітлерові!

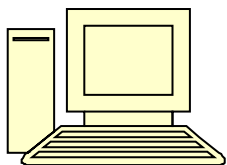
Україна для українців!

Геть з Москвою!

Геть з чужою владою на українській землі!

Будуймо свою самостійну Українську Державу.

В уявленнях деяких футурологів можна зустріти думку про появу т.зв. «віртуальних держав», чому сприяють сучасні інформаційні технології. **На Ваш погляд, чи відповідає мережева структура Second life або Мальтійський орден критеріям держави?** Спирайтесь при відповіді на Конвенцію Монтевідео.





**Second life** – це 3D віртуальний світ, що створений компанією Linden Lab у 2003 р. Second life не є грою у звичайному розумінні, це віртуальний простір з певними якостями. Тут не має потреби заробляти бали, не має певних сюжетів, що властиві для ігор. Замість цього власники акаунтів отримують можливість обрати найбільш зручний для них спосіб віртуального існування – створення віртуальних речей, у тому числі предметів мистецтва, будівництво, купівля та продаж товарів, бізнес, спілкування у чаті або голосом, поїздки у різні куточки віртуального світу. Користувачі можуть взаємодіяти або грати один з одним у різні ігри, вільно пересуватися по трьохвимірному світу. У Second life є також внутрішня валюта (Linden Dollar), яку можна як заробити, так і обміняти реальні гроші, передбачена також їх зворотня конвертація у реальні гроші. Мешканці Second life самостійно обирають або модифікують свій зовнішній облік – вид свого аватара. Кількість зареєстрованих акаунтів на початок 2020 р. досягла 50 млн. та продовжує зростати на 10-15 тис. щоденно. Деякі країни, наприклад, Швеція, відкрили в Second life своє представництво.

**Мальтійський орден** (Суверенний військовий лицарів-госпітальєрів святого Іоанна Іерусалимського, Родосу та Мальти) – лицарський релігійний орден римо-католицької церкви. Не маючи власної території, Мальтійський орден має статус спостерігача при ООН, має дипломатичні відносини з 104 державами, у яких має свої дипломатичні представництва. Орден видає власні паспорти, друкує власну валюту, марки, видає автомобільні номери. Дипломатичні відносини між Мальтійським орденом та Україною встановлені 06 липня 2007 р.

Проте територія є не єдиною ознакою держави.

**З точки зору Конвенції Монтевідео проаналізуйте статус Придністровської Молдавської Республіки, Республіки Південна Осетія, т.зв. «ДНР».**

	<p><b>Придністровська Молдавська Республіка (ПМР)</b> – самовизначене державне утворення, що контролює частину території Республіки Молдова по лівому березі р. Дністер – мм. Тирасполь, Дубоссари, Рибниця, Григоріополь, Григоріопольський, Слободзейський, Дубоссарський, Рибницький і Каменський райони, а також м. Бендери на правому березі Дністра. Придністров'я являє собою смугу землі довжиною приблизно 200 км і шириною від 12 до 15 км. Тут переважає населення слов'янського походження (росіяни й українці), частка молдаван сягає 35%. Загальна чисельність населення біля 800 тис.</p>
<p>Територіальний поділ РМ та територія невизнаної ПМР</p>	<p>ПМР проголошена 2 вересня 1990 р. на II Надзвичайному з'їзді депутатів Придністров'я усіх рівнів у Тирасполі. 25 серпня 1991 прийнята Декларація про незалежність ПМР, що підтверджено на референдумі 2006 р. За Конституцією ПМР є суверенною, незалежною, демократичною, правовою державою з президентським типом правління.</p> <p>22 липня 2005 р. парламент Молдови схвалив законопроект про статус Придністров'я, відповідно до якого Придністров'я входить до складу Молдавії на правах територіальної автономії.</p> <p>ПМР не визнане жодною державою.</p>

	<p><b>Республіка Південна Осетія</b> – державне утворення межах колишньої Південно-осетинської автономної області у складі Грузинської РСР. Площа 3,9 тис. кв. км. Населення на 1989 р. 99 тис., у т.ч. 51% осетини, 29% грузини. Столиця – м. Цхінвалі. У листопаді 1989 р. за рішенням Верховної Ради Південно-Осетинської автономної області вона була перетворена у автономну республіку у складі Грузинської РСР. 22.05.1992 р. була проголошена незалежність Республіки Південна Осетія, що неодноразово підтверджувалось на референдумах. За формою правління – президентсько-парламентська республіка.</p>
<p>Територіальний поділ Грузії та територія Республіки Південна Осетія</p>	<p>Конституція Грузії не визнає не лише незалежний, але й, навіть, автономний статус Республіки Південна Осетія, адже у грудні 1990 р. Верховна Рада Грузії скасувала автономний статус Південної Осетії, утворивши т.зв. Цхінвальський регіон.</p> <p>На початок 2012 р. Республіки Південна Осетія визнана Російською Федерацією, Венесуелою, Нікарагуа, Вануата, Науру, Тувалу.</p>

**Т.зв. «Донецька народна республіка»** – невизнане самопроголошене квазідержавне утворення на частині території Донецької області України. Т.зв. «ДНР» було проголошено в Донецьку 7 квітня 2014 року. 11 травня 2014 р. відбувся т.зв. референдум щодо державної самостійності ДНР. 4 лютого 2015 року депутати т.зв. «ДНР» проголосили ДНР державою-наступником Донецько-Криворізької Республіки. Т.зв. «ДНР» визначає себе як парламентську республіку з можливістю приєднання до Росії як рівноправний суб'єкт, двома державними мовами (російською та українською), російським рублем як грошовою одиницею. Російська

Федерація офіційно не визнає суверенітету Донецької народної республіки, однак надає їй військову, економічну, політичну і дипломатичну підтримку. З 13 квітня 2014 р. в Донецькій області триває антитерористична операція. Самостійність т.зв. «ДНР» визнає лише частково визнана держава Республіка Південна Осетія.

На власній території держава здійснює територіальний суверенітет та юрисдикцію.

Категорія *«територіальний суверенітет»* або «територіальне верховенство» означатиме, що влада держави є найвищою владою щодо всіх юридичних та фізичних осіб, які знаходяться в межах її території. Ця влада здійснюється системою державних органів, що представляють законодавчу, виконавчу та судову гілки. Над державною владою немає і не може бути жодної іншої влади, і, крім цього, на території однієї держави виключається самостійна діяльність органів публічної влади іншої держави і діє принцип невтручання у внутрішні справи держави.

Проте процеси глобалізації сприяють поступовим змінам та згортанню суверенних повноважень держав – з одного боку, посилюються фактори, що об'єктивно зменшують суверенітет держав внаслідок визнання ряду проблем в якості таких, що виходять за межі національного суверенітету, з іншого – більшість держав усвідомлено та поступово обмежують свій суверенітет на користь наднаціональних інституцій.

**Чи можлива держава без суверенітету? Згадайте у зв'язку із цим Конвенцію Монтевідео 1933 р.**



Ж.Боден (1530-1596)

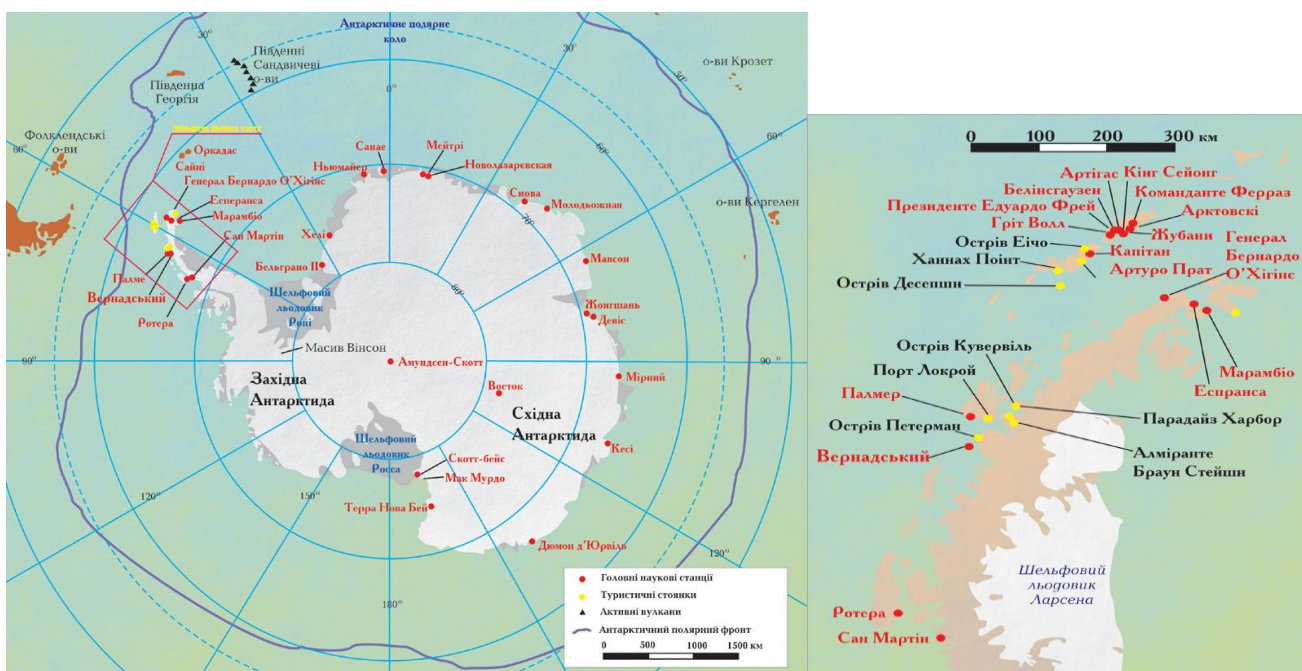
Принцип суверенітету був розроблений французьким мислителем Жаном Боденом у праці «Шість книг про республіку». У міжнародному праві принцип суверенітету був вперше зафіксований у 1648 р., після закінчення 30-літньої війни у зв'язку з підписанням Вестфальського миру.

**Прокоментуйте та дайте оцінку наступного висловлювання К. Маркса:** *«Дві суверенні влади не можуть одночасно функціонувати в одній державі. Це безглуздість на зразок квадратури кола»* (Маркс К., Енгельс Ф. Соч. 2-е изд., Т.6. М.: Политиздат, 1987, С. 263).

*Юрисдикція* – це можливість судових або адміністративних органів здійснювати надані їм функції в межах певної території.

**Обґрунтуйте співвідношення між категорією територіальний суверенітет і юрисдикція.**

**Чи можуть зустрічатися випадки, за яких держава здійснює юрисдикцію по певному колу питань, але не володіє територіальним суверенітетом над територією? Хто здійснює юрисдикцію над українською науковою станцією «Академік Вернадський» у Антарктиці? Чи володіє Україна там територіальним суверенітетом?**



**Чи можуть зустрітися випадки, коли держава володіє територіальним суверенітетом, але не здійснює юрисдикцію? Згадайте у зв'язку з цим ситуацію у Турецькій Республіці Північного Кіпру. Кому належить територіальний суверенітет у Турецькій Республіці Північного Кіпру, а кому юрисдикція.?**



**Турецька Республіка Північного Кіпру** – самопроголошена держава. Створена у 1975 р., у 1983 р. проголошена незалежність від Республіки Кіпр. За формою правління – президентська республіка.

Турецька Республіка Північного Кіпру визнана лише Туреччиною.

Республіка Кіпр не визнає статус Турецької Республіки Північного Кіпру.

Відповідно до *Конституції* України можна визначити деякі конституційні принципи правового регулювання державної території. Серед них:

1) *суверенітет України над всією її територією*. Відповідно до ст. 1 Конституції Україна є суверенною державою, згідно зі ст. 2 – суверенітет України поширюється на всю її територію. Ст. 5 *Конституції України* також наголошує, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ і ніхто не може узурпувати державну владу. Повага до суверенітету України визначена як вихідний елемент при укладанні численних *міждержавних угод*.

### **Коли був проголошений та відновлений суверенітет України?**

#### **IV Універсал Центральної Ради**

Ми, Українська Центральна Рада, обрана з'їздами селян, робітників і салдатів України, на те пристати ніяк не можемо, ніяких війн піддержувати не будемо, бо український народ хоче миру і мир демократичний повинен бути як найшвидче.

Але для того, щоб ні руське правительтво, ні яке інше не ставили Україні на перешкоді установити той бажаний мир, для того, щоб вести свій край до ладу, творчої роботи, до кріплення революції та волі нашої, ми, Українська Центральна Рада, оповіщаємо всіх громадян України:

Однині Українська Народня Республіка стає самостійною, ні від нікого незалежною, вільною, суверенною державою українського народу.

22 січня 1918 р.

### Резолюція І з'їзду Рад України про самовизначення України (12 грудня 1917 р.)

Принцип права націй на самовизначення, проголошений Лютневою революцією, міг бути проведений в життя тільки завдяки Жовтневій революції, яка привела до створення робітничо-селянського уряду - Ради Народних Комісарів. В умовах сучасного буржуазно-капіталістичного суспільства, оснований на існуванні класів з протилежними інтересами і загостреною боротьбою між буржуазією та пролетаріатом, принцип права націй на самовизначення набуває суперечливого характеру, залежно від того, хто здійснює цей принцип: буржуазія чи пролетаріат. Перемога робітничо-селянської революції і декрет Ради Народних Комісарів знищує всякі форми національного пригноблення і нерівності в Росії. На Україні ж проведення в життя цього принципу потрапило до рук української буржуазії і дрібнобуржуазних соціалістів, які, проголосивши Українську республіку, провадять дрібнобуржуазну політику в інтересах буржуазії не тільки української, а й неукраїнської. Ця політика веде до загострення національного розбрату, розпалювання національної ворожнечі, яка неминуче приведе до нових форм національного пригноблення і нерівності. масам. ... В тому 1 Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих і солдатських депутатів, визнаючи Українську республіку, як федеративну частину Російської республіки, оголошує рішучу боротьбу згубній для робітничо-селянських мас політиці Центральної ради, викриваючи її буржуазний, контрреволюційний характер. З'їзд боротиметься за самовизначення України в інтересах робітників і селян, за їх панування, за усунення всяких національних обмежень, всякої національної ворожнечі і ненависті за Українську робітничо-селянську республіку, засновану на тісній солідарності трудящих мас України, незалежно від їх національної належності, з трудящими масами всієї Росії.

### **ДЕКЛАРАЦІЯ**

#### **Про державний суверенітет України**

Верховна Рада Української РСР,  
виражаючи волю народу України,  
прагнучи створити демократичне суспільство,  
виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини,  
шануючи національні права всіх народів,  
дбаючи про повноцінний політичний, економічний, соціальний і духовний розвиток народу України,  
визнаючи необхідність побудови правової держави,  
маючи на меті утвердити суверенітет і самоврядування народу України,

#### ПРОГОЛОШУЄ

державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

.....  
Прийнята Верховною Радою Української РСР

м. Київ, 16 липня 1990 року  
N 55-XII

#### 2) цілісність державної території.

Відповідно до ст. 2 *Конституції України* територія України в межах існуючого кордону є цілісною. Принцип цілісності є конкретизацією принципу суверенітету. Цілісність державної території означає, що жодна з частин території України не може проголосити себе незалежною від суверенної влади держави.

**Як Ви вважаєте, існування в складі України Автономної Республіки Крим або намагання утворити інші автономні утворення у складі України чи є порушенням принципу цілісності території України?**

#### 3) недоторканість державної території.

Ст. 2 *Конституції України* визначає, що територія України в межах існуючого кордону є недоторканою. Недоторканість державної території означає, що ніхто не має права на будь-які зазіхання на територію України, анексію або на насильницький поділ її території.

**Спробуйте визначити співвідношення між категорією цілісність та недоторканість.**

**Чи може порушуватися цілісність без недоторканості?**

**Чи може порушуватися недоторканість без порушення цілісності?**

Міжнародне право допускає законне використання військової сили проти суверенної держави, але воно не визнає **дебеляції**, тобто ліквідації державності. **Чи може окупація**



**території змінювати її державну належність? Згадайте при цьому війну НАТО проти Югославії та США проти Іраку.**

Україна володіє рядом гарантій щодо цілісності та недоторканості власної державної території. **Зовнішні гарантії:** у грудні 1994 р. у зв'язку з відмовою України від ядерної зброї президенти України, Російської Федерації, США, прем'єр-міністр Королівства Великобританії та Північної Ірландії підписали *Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до договору про нерозповсюдження ядерної зброї*. З Францією у грудні 1994 р. була підписана *Декларація Франції щодо гарантій безпеки*. Китай дав гарантії безпеки у *Заяві Уряду КНР* від 5 грудня 1994 р. Гарантії територіальної цілісності та недоторканості державної території містяться у *Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО* від 9 липня 1997 р., *Хартії українсько-американського партнерства, дружби і співробітництва* 1994 р. тощо.

**На Вашу думку, чи достатніми зовнішніми гарантіями володіє Україна щодо цілісності та недоторканості державної території? Що може підсилити гарантії цілісності та недоторканості України?**

**Внутрішні гарантії:** захист суверенітету, забезпечення територіальної цілісності та недоторканості відповідно до ст. 17 *Конституції України* є найважливішою функцією держави, справою всього народу України. *Кримінальний кодекс України* містить особливі норми щодо злочинів проти цілісності та недоторканості державної території.

**Посягання на територіальну цілісність та недоторканість України**

1. Умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого [Конституцією України](#), а також публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій, - караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років з конфіскацією майна або без такої.
2. Ті самі дії, якщо вони вчинені особою, яка є представником влади, або повторно, або за попередньою змовою групою осіб, або поєднані з розпалюванням національної чи релігійної ворожнечі, - караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з конфіскацією майна або без такої.
3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, які призвели до загибелі людей або інших тяжких наслідків, караються позбавленням волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років або довічним позбавленням волі з конфіскацією майна або без такої.

Ст. 110 Кримінального Кодексу України

**4) непорушність державних кордонів.**

Зафіксований у *Конституції України* принцип непорушності існуючих кордонів є конкретизацією принципу недоторканості державної території України та наслідком визнання існуючих кордонів з боку держав-сусідів, а також констатує відсутність територіальних претензій з боку України до суміжних держав у теперішньому часі та у майбутньому. Цей принцип зафіксований у численних міжнародних документах, перш за все у *Заключному акті Ради з безпеки та співробітництва в Європі*.

**5) недоторканість державних кордонів.**

Під принципом недоторканості державного кордону розуміється недоторканість самої лінії кордону, означеної на місці, а також заборона перетинання лінії кордону без дозволу компетентних органів або поза встановленими правилами. *Кримінальний кодекс України* містить особливі норми щодо злочинів проти недоторканості державних кордонів. Встановлена на місцевості лінія кордону повинна суворо дотримуватися. Вона не може бути довільно змінена тією чи іншою стороною, будь-яка зміна лінії кордону на місцевості, навіть дуже незначна, можлива лише за взаємною згодою сторін. Спроби односторонньої зміни лінії кордону є порушенням сучасного міжнародного права.

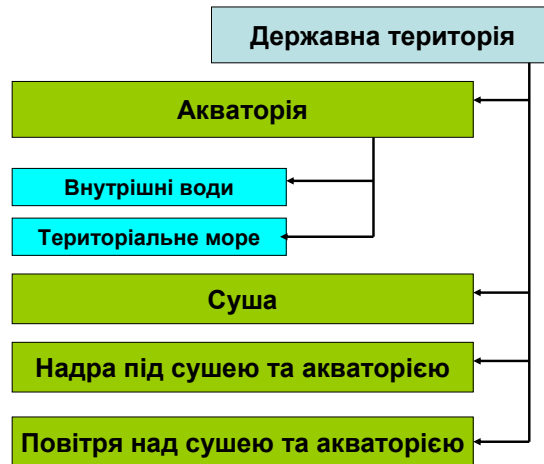
**б) недопущення розміщення іноземних військових баз.**

Відповідно до ст. 17 *Конституції України* на території України не допускається розташування іноземних військових баз. Відповідно до п. 14 „Перехідних положень”

*Конституції України* використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України.

## 1.2. Структура державної території

Державна територія України складається з різних природних, географічних, територіальних елементів, що відрізняються за своїми фізичними та правовими характеристиками. Структура державної території складається з наступних об'єктів:



*По-перше*, з сухопутного простору в межах державних кордонів.

*По-друге*, з акваторії (водяного простору). Поняттям акваторії охоплюються внутрішні води та територіальне море. У відповідності до *Конвенції ООН з морського права 1982 р.*, Закону України *“Про державний кордон”* до внутрішніх вод України належать:

1) морські води, розташовані в бік береги від прямих вихідних ліній, прийнятих для відліку ширини територіального моря України;

2) води портів України, обмежені лінією, яка проходить через постійні портові споруди, які найбільше виступають у бік моря;

3) води заток, бухт, губ і лиманів, гаваней і рейдів, береги яких повністю належать Україні, до прямої лінії, проведеної від берега до берега в місці, де з боку моря вперше утворюється один або кілька проходів, якщо ширина кожного з них не перевищує 24 морських миль;

4) води заток, бухт, губ і лиманів, морів і протока, що історично належать Україні;

5) обмежена лінією державного кордону частина вод річок, озер та інших водойм, береги яких належать Україні.

Відповідно до *Конвенції ООН з морського права 1982 р.*, Закону України *“Про державний кордон України”* до територіального моря України належать прибережні морські води шириною **12 морських миль**, відлічуваних від лінії найбільшого відливу як на материку, так і на островах, що належать Україні, або від прямих вихідних ліній, які з'єднують відповідні точки. Географічні координати цих точок затверджуються в порядку, який встановлюється Кабінетом Міністрів України. В окремих випадках інша ширина територіального моря України може встановлюватись міжнародними договорами України, а при відсутності договорів – відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права. Причому система прямих вихідних ліній не може застосовуватися таким чином, щоб територіальне море іншої держави виявилось відрізанним від відкритого моря чи виняткової економічної зони.

Якщо береги двох держав розташовані один проти іншого чи примикають друг до друга, то, обидві держави не мають права, якщо тільки між ними не укладена угода про інше, поширювати своє територіальне море за серединну лінію, проведену таким чином, що кожна її крапка є рівновіддаленою від найближчих крапок вихідних ліній, від яких відміряється ширина територіального моря кожного з цих двох держав. Однак вищевказане положення не застосовується, якщо в силу історично сформованих правових основ чи інших особливих обставин необхідно розмежувати територіальне море двох держав іншим способом, чим це зазначено у окреслених нормах.

Через територіальне море України може здійснюватися мирний прохід. Мирний прохід через територіальне море здійснюється з метою його перетинання без заходження у внутрішні води України або з метою проходу у внутрішні води і порти України чи виходу з них у відкрите море. Прохід вважається мирним, якщо при цьому не порушується мир, а також правопорядок або безпека України.

*По-третьє*, з надр під сушею, внутрішніми водами та територіальним морем. Відповідно до ст. 1 *Кодексу України про надра*, надра – це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння.

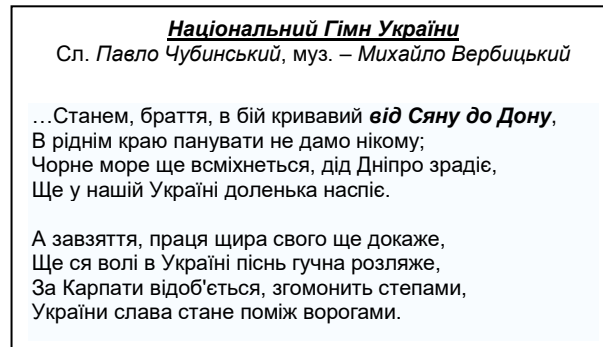
*По-четверте*, з повітряного простору над сушею, внутрішніми водами та територіальним морем. Відповідно до ст.1 *Повітряного кодексу України* належить повний і виключний суверенітет над повітряним простором України, що є частиною території України. Повітряним простором України є частина повітряної сфери, розташована над суходолом і водною територією України, в тому числі над її територіальними водами (територіальним морем).

При розгляді території як географічного середовища до її складу іноді включають флору та фауну, природні копалини тощо. Ст. 13 *Конституції України* визначає, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених *Конституцією України*.



Морські зони відповідно до Конвенції ООН з морського права 1982 р.

Деякі Конституції, іноді державні символи (герб, гімн) фіксують й географічні об'єкти, що складають державну територію. В Україні етнічна територія зафіксована в словах національного гімну, який не є державним у повному обсязі.



### **Як на Вашу думку, чим було викликане виключення з державного гімну України другого куплету національного гімну?**

Україна є 43 у світі державою за площею (0,44% світової території) та п'ята у Європі після Російської Федерації (17,1 млн. кв. км.), Королівства Данія (2,22 млн. кв. км., Туреччини (784 тис. кв. км.) та Франції (675 тис. кв. км.). Територія України складає 603,7 тис. кв. км. та розташована переважно в Європі, а також частково в Азії (острів Коса Тузла).

### **1.3. Міжнародна територія**

Міжнародна територія є простором, на який не поширюється суверенітет будь-якої держави. Спільним для всіх міжнародних територій є наступні риси:

- регулювання їх статусу виключно міжнародним правом;
- виключення будь-яких форм національного привласнення території;
- відкритість для досліджень та використання всіма державами без будь яких виключень;
- рівність прав держав у дослідженні та використанні цих територій;
- вільний доступ до всіх районів цієї території;
- використання у мирних цілях;
- поєднання при використанні цих територій національних інтересів з інтересами підтримки миру та міжнародної безпеки, міжнародного співробітництва;
- збереження національної юрисдикції над об'єктами, що знаходяться в межах цієї території.

Структура міжнародної території складається з наступних об'єктів:



*По-перше*, відкрите море. Відповідно до *Конвенції про відкрите море 1958 р.*, *Конвенції ООН з морського права 1982 р.* усі частини моря, що не входять до виключної економічної зони, територіального моря, внутрішніх вод якої-небудь держави визначаються як відкрите море. Відкрите море відкрите для всіх держав, як прибережних, так і тих, що не мають виходу до моря. Свобода відкритого моря включає, зокрема, як для прибережних держав, так і для держав, що не мають виходу до моря свободу судноплавства, польотів, прокладки підводних кабелів і трубопроводів, зведення штучних островів та інших установок, рибальства, наукових досліджень. Жодна держава не вправі претендувати на підпорядкування жодної частини відкритого моря своєму суверенітету.

*По-друге*, дно морів та океанів, що знаходяться поза межами національної юрисдикції. Відповідно до *Конвенції ООН з морського права 1982 р.* воно є загальною спадщиною всього людства. Територія дна морів та океанів за межами континентального шельфу має назву міжнародного району морського дна та не може бути привласнена будь якою державою.

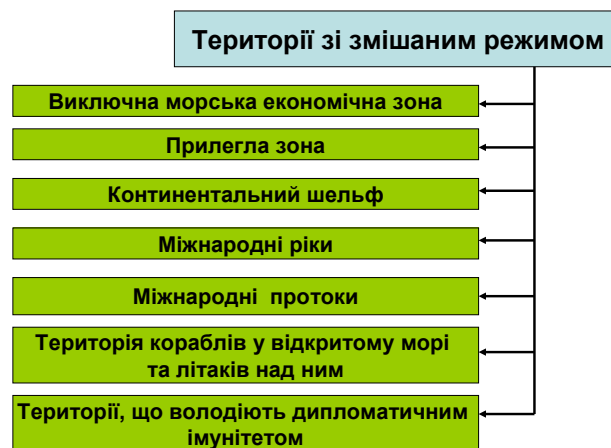
*По-третє*, відповідно до *Договору про Антарктику 1959 р.* полярні станції та громадяни країн, що здійснюють наукові дослідження в Антарктиці знаходяться під юрисдикцією своєї держави, хоча вся територія Антарктики знаходиться поза межами територіального суверенітету будь-якої держави. Антарктика отримала статус загальнолюдської спадщини, вона не може бути милітаризована ані в період миру, ані в період війни.

*По-четверте*, відповідно до *Договору про космічний простір 1967 р.* космічний простір, включаючи місяць та інші небесні тіла, відкрито для досліджень та використання всіма державами без будь якої дискримінації на основі рівності і у відповідності з міжнародним правом, при вільному доступі до всіх районів небесних тіл. Космічний простір не підлягає національному привласненню. На місяці та інших небесних тілах забороняється створення військових баз, споруд, випробування будь-яких типів зброї, та проведення військових маневрів, але при цьому допускається використання військових для наукових або інших мирних цілей, а також не забороняється використання будь-якого устаткування для мирного дослідження місяця або інших небесних тіл.

#### 1.4. Території зі змішаним правовим режимом

Території зі змішаним режимом („квазідержавні” території) характеризуються можливістю здійснювати тією чи іншою державою власну юрисдикцію в їх межах або володіти виключним правом щодо використання ресурсів, що тут знаходяться, але при цьому суверенітет (територіальне верховенство) означеної держави на цих територіях відсутній.

[Території зі змішаним правовим режимом включають:](#)



*По-перше*, прилеглу зону. У відповідності до *Конвенції ООН з морського права*, Закону України “*Про державний кордон*” зона, що прилягає до територіального моря має назву прилеглої зони. У прилеглій зоні прибережна держава може здійснювати контроль, необхідний:

- а) для запобігання порушень митних, фіскальних, імміграційних чи санітарних законів і правил у межах його території чи територіального моря;
- б) для покарання за порушення вищезгаданих законів і правил, зроблене в межах його чи території територіального моря.

Прилегла зона не може поширюватися за межі двадцяти чотирьох морських миль від вихідних ліній, від яких відміряється ширина територіального моря.

*По-друге*, виключну морську економічну зону. Відповідно до *Конвенції ООН з морського права*, Закону України “*Про виключну морську економічну зону*” Україна володіє суверенними правами над морською економічною зоною. Під виключною (морською) економічною зоною України визнаються морські райони, зовні прилеглі до територіального моря України, включаючи райони навколо островів, що їй належать. Ширина виключної (морської) економічної зони становить до 200 морських миль, відлічених від тих самих вихідних ліній, що і територіальне море України. Правовий статус виключної морської економічної зони полягає в особливому порядку експлуатації її природних ресурсів з преференціями для прибережної держави.

*По-третьє*, континентальний шельф. Відповідно до *Конвенції ООН з морського права* 1982 р., а також *Кодексу України про надра* континентальний шельф містить морське дно і надра підводних районів, що простягаються за межі його територіального моря на всьому протязі природного продовження його сухопутної території до зовнішньої границі підвідної окраїни материка чи на відстань 200 морських миль від вихідних ліній, від яких відміряється ширина територіального моря, коли зовнішній кордон підводної окраїни материка не простягаються на таку відстань. Підводна окраїна материка включає продовження континентального масиву, що знаходиться під водою і складається з поверхні і надр шельфу, схилу і підйому. Вона не включає дна океану на великих глибинах, у тому числі його океанічні чи хребти його надра.

Прибережна держава відповідно до спеціальної методики зафіксованої в *Конвенції ООН по морському праву* встановлює зовнішню границю підвідної окраїни материка у всіх випадках, коли ця окраїна простягається більш ніж на 200 морських миль від вихідних ліній, від яких відміряється ширина територіального моря. Дані про кордони континентального шельфу за межами 200 морських миль від вихідних ліній, від яких відміряється ширина територіального моря, представляються в Комісію з кордонів континентального шельфу. Комісія дає прибережним державам рекомендації з питань, що стосується встановлення зовнішніх кордонів їхнього континентального шельфу. Границі шельфу, установлені прибережною державою на основі зазначених рекомендацій, є остаточними і для усіх обов’язкові. Делімітація континентального шельфу між державами з суміжними узбережжями здійснюється шляхом угоди. Якщо угода не може бути досягнута зацікавлені держави звертаються за допомогою до Міжнародного Суду.

Континентальний шельф володіє особливим правовим статусом, що не співпадає зі статусом виключної морської економічної зони.

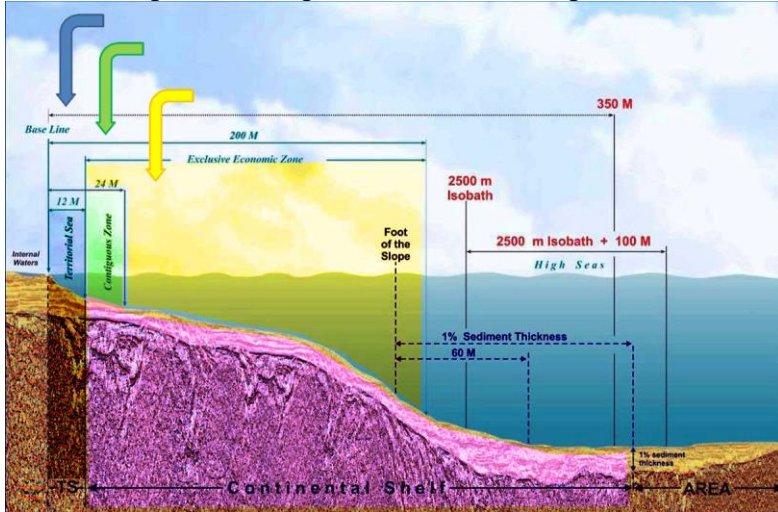
*По-четверте*, міжнародні ріки – ріки, які перетинають території двох або більше держав або є кордоном поміж ними і мають судноплавне сполучення з морем. Окремі частини міжнародних рік входять до державної території відповідної прибережної держави і знаходяться під її суверенітетом.

Міжнародно-правовий режим міжнародних рік встановлюється і регулюється прибережними державами на основі укладених між ними угод або норм звичаєвого права. Згідно з принципом свободи торгового судноплавства на міжнародних ріках, який склався у міжнародному праві ще з часів Віденського конгресу 1814-1815 рр., торгівельна навігація на

міжнародних ріках є вільною і відкритою для громадян, торговельних суден і товарів усіх держав. Цей принцип підтверджений і сучасними угодами прибережних держав, наприклад *Конвенцією про режим судноплавства на Дунаї 1948 р.*

Водночас забороняється плавання по міжнародним ріках у мирний час військових суден неприбережних держав. Що ж стосується військових суден прибережних держав, то їх плавання дозволяється лише за домовленістю між зацікавленими державами.

Для розв'язання багатьох питань, що виникають у зв'язку з навігацією по міжнародним рікам, будівництвом на них гідротехнічних споруд, підтриманням екологічної чистоти і безпеки держави створюють спеціальні органи – комісії.



*По-н'яте*, морські протоки. Існують два види *морських проток*: 1) протоки, що з'єднують різні частини відкритого моря або виключної морської економічної зони і мають важливе значення для міжнародної транспортної системи (Ла-Манш, Гібралтар тощо); 2) протоки, що з'єднують відкрите море з морями, що мають режим внутрішніх вод або територіального моря і, що є єдиним виходом з останніх (Керченська протока, Босфор та Дарданелли). У першому випадку міжнародно-правовий статус морських проток регулюється прибережними державами, у другому – шляхом укладання багатосторонніх угод. *Конвенція про режим проток*, укладена у м. Монтре у 1936 р. виходить з принципу вільного торговельного судноплавства в протоках Босфор та Дарданелли, але обмежує право проходу військових суден нечерноморських країн.

*Кораблі* за межами території держави-прапора також можна віднести певною мірою до „квазідержавної території”. Відповідно до *Конвенції ООН з морського права 1982 р.* кожна держава визначає умови надання своєї національності судам, реєстрації суден на її території і права плавати під її прапором. Судна мають національність тієї держави, під прапором якої вони мають право плавати. Судно повинне плавати під прапором тільки однієї держави і, крім виняткових випадків, що прямо передбачаються в міжнародних договорах, підпорядковуються її винятковій юрисдикції у відкритому морі.

Аналогічним чином вирішуються питання повітряних суден поза межами території держави, до реєстра якої вони внесені. Відповідно до Токійської Конвенції 1963 р. *“Про правопорушення та деякі інші дії, що здійснені на борту повітряного судна”* держава реєстрації повітряного судна правомочна здійснювати юрисдикцію у відношенні правопорушень і дій, зроблених на борту. До правопорушень, зроблених на повітряному судні, занесеному в реєстр держави відбувається таке саме ставлення, як і до правопорушень, здійснених на території держави реєстрації повітряного судна.

Територія посольств та дипломатичних представництв також певною мірою прирівнюється до державної території. Відповідно до ст. 22 Віденської *Конвенції про дипломатичні зносини 1961 р.* приміщення представництва недоторканні. Влада держави перебування не може вступати в ці приміщення інакше, як за згодою глави представництва. На державі перебування лежить також спеціальний обов'язок приймати всі належні заходи для

захисту приміщень представництва від будь-якого вторгнення чи нанесення збитку і для запобігання всякого порушення спокою представництва чи образи його гідності. Приміщення представництва, предмети їхньої обстановки та інше майно, що знаходиться в них, а також засоби пересування представництва користаються імунітетом від обшуку, ревізії, арешту і виконавчих дій.

### 1.5. Поняття та режим державного кордону

Державна територія, а також території зі змішаним правовим режимом обмежені від зовнішнього середовища кордонами. Наука, що вивчає кордони різного типу (політичні, географічні, економічні) має назву лімологія (від грец. лімос – кордон). Згідно з Законом України “Про державний кордон України”, державний кордон це лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору.

Порядок перетину державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України визначається як *режим державного кордону*.

Автомобільне, морське, річкове, поромне, повітряне та інше сполучення через державний кордон України здійснюється в пунктах пропуску, що встановлюються Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства України і міжнародних договорів України. *Пункт пропуску* через державний кордон України – це спеціально виділена територія на залізничних і автомобільних станціях, у морських і річкових портах, аеропортах (аеродромах) з комплексом будівель, споруд і технічних засобів, де здійснюються прикордонний, митний та інші види контролю і пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна.

Морські та річкові невійськові судна і військові кораблі перетинають державний кордон України відповідно до законодавства України, а також правил, що видаються уповноваженими на те державними органами України і публікуються у встановленому порядку.

З метою забезпечення на державному кордоні України належного порядку Кабінетом Міністрів України встановлюється *прикордонна смуга*, а також можуть установлюватися контрольовані *прикордонні райони*. Відповідно до законодавства України прикордонна смуга встановлюється безпосередньо вздовж державного кордону України на його сухопутних ділянках або вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм з урахуванням особливостей місцевості та умов, що визначаються Кабінетом Міністрів України. До прикордонної смуги не включаються населені пункти і місця масового відпочинку населення. Контрольовані прикордонні райони встановлюються, як правило, в межах території району, міста, селища, сільради, прилеглої до державного кордону України або до узбережжя моря, що охороняється Прикордонними військами України. До контрольованого прикордонного району включаються також територіальне море України, внутрішні води України і частина вод прикордонних річок, озер та інших водойм України і розташовані в цих водах острови.

У прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, встановлюється прикордонний режим, який регламентує законодавства України правила в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб, провадження робіт, обліку та тримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних та несамохідних суден, їх плавання та пересування у внутрішніх водах України.

Дозвіл на в'їзд, тимчасове перебування, проживання, провадження робіт і пропуск у прикордонну смугу дають і здійснюють Прикордонні війська України разом з органами внутрішніх справ.



Відповідно до Закону України “Про прикордонні війська України” охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Прикордонні війська України, а в повітряному просторі – на Війська повітряної оборони України.

### 1.6. Взаємовідносини України з сусідніми державами у прикордонних питаннях

Україна не має територіальних претензій до своїх сусідів. Невипадково, що однією з причин не затвердження в якості гімну України повного тексту П.Чубинського було його можливе трактування в якості висунування територіальних претензій до сусідніх країн, адже р. Дон протікає у Росії.

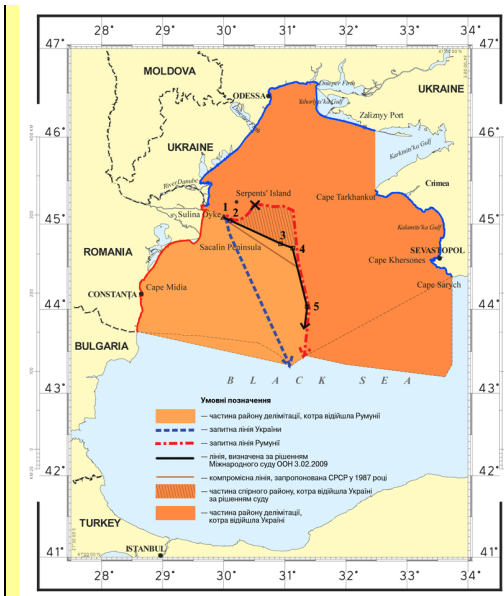
Прикордонні питання з суміжними державами вирішуються Україною на основі взаємності і добросусідства відповідно Закону України “Про державний кордон”, інших актів законодавства України і міжнародних договорів України. Україною укладені договори з прикордонних питань з всіма суміжними державами.

Відповідно до *Договору про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією* 1997 р. Україна та Румунія, домовились про те, що вони поважатимуть у своїх взаємних відносинах принципи непорушності кордонів та територіальної цілісності. Україна та Румунія підтвердили як непорушним існуючий між ними кордон і тому утримуватимуться від будь-яких зазіхань на цей кордон, а також від будь-яких вимог чи дій, спрямованих на загарбання і узурпацію частини чи всієї території іншої сторони. Також було домовлено, що обидві сторони укладуть окремий договір про режим кордону між двома державами та вирішать питання про делімітацію їхнього континентального шельфу та виключних економічних зон в Чорному морі. У випадку не вирішення даного питання шляхом двохсторонніх переговорів питання щодо континентального шельфу мало бути передано до Міжнародного суду у Гаазі.



Острів Зміиний розташований у північно-західній частині Чорного моря на відстані 20 миль від гирла р. Дунаю та 80 миль від м. Одеси, загальна площа острова – 20,5 гектара. У період 1918 – 1940 р. знаходився під юрисдикцією Румунії. Відповідно до *Договору про режим радянсько-румунського кордону* 1961 р. Румунія визнавала територіальний суверенітет СРСР над ним. Відповідно до *Договору про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією* 1997 р. Румунія також визнала територіальний суверенітет України над Зміиним. Однак тривалий час острів не утворював самостійну адміністративно-територіальну одиницю та не входив до складу інших адміністративно-територіальних одиниць, тут не було постійного населення, а лише

військовий радіолокаційний підрозділ. Це дало можливість Румунії інтерпретувати його статус не як острова, а як скали. Відповідно до діючих міжнародних норм, зокрема *Конвенції ООН по морському праву* 1982 р. від скал не відлічується виключна морська економічна зона, а також континентальний шельф. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України №713 від 31.05.2002 „Про затвердження Комплексної програми подальшого розвитку інфраструктури та провадження господарської діяльності на о. Зміиний і континентальному шельфі” йде активний процес облаштування острова – острів включений до складу Кілійського району Одеської області, на острові створене с-ще Біле, де здійснюється постійна реєстрація населення, з острова виведені військовий підрозділ, утворено комунальне підприємство з обслуговування острова, створений фельдшерсько-акушерський пункт, відділ зв’язку, станція рибоохорони, гідрологічна станція, маячний комплекс, музей острова, побудований причал.



Відповідно до рішення Міжнародного Суду в Гаазі від 3 лютого 2009 р. острів Зміїний було визнано островом з територіальним морем у 12 морських миль, але при цьому о. Зміїний не може вважатися частиною прибережної лінії України у визначенні серединної лінії при делімеції континентального шельфу та виключної економічної зони. В тому ж судовому рішенні було визначено лінію розмежування виключних економічних зон між Україною та Румунією, що стала компромісом між румунською та українською позиціями.

Відповідно до *Договору про дружбу, добросусідство і співробітництво між Україною і Республікою Білорусь* 1995 р. була визнана непорушність існуючих між Україною та Білоруссю державних кордонів і підтверджено, що вони не мають ніяких територіальних претензій одна до одної і не висуватимуть таких претензій у майбутньому. *Договором між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон* 1997 р. Україна і Республіка Білорусь здійснили демаркацію спільного кордону.

Відповідно про *Договір між Україною і Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань* від 1995 р. Україна та Угорщина встановили, що лінія державного кордону між Україною і Угорською Республікою встановлена *Мирним договором між Союзними Державами та Угорщиною*, підписаним в Парижі 10 лютого 1947 року.

Відповідно до *Договору між Україною та Словацькою Республікою про спільний державний кордон* від 1993 р. Україна та Словаччина підтвердили проходження лінії державного кордону між Україною та Словацькою Республікою, встановленої *Договором між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Чехословацькою Соціалістичною Республікою про режим радянсько-чехословацького Державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань* 1973 р.

Відповідно до *Договору між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань* від 1993 р. сторони, стоячи на ґрунті непорушності державних кордонів, підтвердили проходження лінії кордону між Україною і Республікою Польща по встановленій *Договором між Союзом Радянських Соціалістичних Республік та Республікою Польща про радянсько-польський державний кордон*, підписаним 16 серпня 1945 року, і *Договором між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Республікою Польща про заміну ділянок державних територій*, підписаним 15 лютого 1951 року.

Відповідно до *Договору про дружбу і співробітництво між Україною і Республікою Туреччина* 1992 року, *Угоди між Урядом України і Урядом Республіки Туреччина про кордон континентального шельфу між Україною і Республікою Туреччина*, а також *Угоди між Урядом України і Урядом Республіки Туреччина про кордон економічних (морських) зон України і Республіки Туреччина* було здійснено розмежування між ними у Чорному морі.

Відповідно до *Договору про добросусідство, дружбу і співробітництво між Україною та Республікою Молдова* 1996 р. було визнано, що сторони дотримуватимуться принципів суверенної рівності, незастосування сили чи загрози силою, непорушності кордонів, територіальної цілісності. Згідно з *Договором між Україною і Республікою Молдова про*

державний кордон 1999 р. Україна та Молдова здійснили демаркацію спільного кордону. Крім того *Додатковим протоколом до Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон щодо передачі у власність Україні ділянки автомобільної дороги Одеса – Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельної ділянки, по якій вона проходить, і режиму їх експлуатації* була вирішена проблема сполучення між північними та південними частинами Одеської області.

Відповідно до *Договору між Україною і Російською Федерацією про україно-російський державний кордон* від 2003 р. був визначений державний кордон на суходолі, а у 2006 р. й у Азовському морі. Однак статус та режим Керченської протоки не був врегульований.

### **1.7. Правовий режим тимчасово окупованої території та зони проведення Операції об'єднаних сил**

Внаслідок агресії Російської Федерації та дій внутрішніх сепаратистських угруповань всередині України, територія Автономної Республіки Крим та м. Севастополя опинилася у стані тимчасово окупованої під виглядом т.зв. Договору між Російською Федерацією і Республікою Крим про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення в складі Російської Федерації нових суб'єктів.

Відповідно до Закону України [\*«Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»\*](#) тимчасово окупована територія України є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України. Датою початку тимчасової окупації є 20 лютого 2014 року.

Тимчасово окупованою територією визначається:

1) сухопутна територія тимчасово окупованих Російською Федерацією територій України, водні об'єкти або їх частини, що знаходяться на цих територіях;

2) внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, внутрішні морські води, прилеглі до сухопутної території інших тимчасово окупованих Російською Федерацією територій України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України;

3) інша сухопутна територія України, внутрішні морські води і територіальне море України, визнані в умовах воєнного стану тимчасово окупованими рішенням Ради національної безпеки і оборони України, введеним у дію указом Президента України;

4) надра під територіями, зазначеними у пунктах 1, 2 і 3 і повітряний простір над цими територіями.

На тимчасово окупованій території поширюється особливий правовий режим перетину меж тимчасово окупованої території, вчинення правочинів, проведення виборів та референдумів, реалізації інших прав і свобод людини і громадянина. Правовий режим тимчасово окупованої території передбачає особливий порядок забезпечення прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території.

Відповідальність за порушення прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованій території покладається на Російську Федерацію як на державу-окупанта відповідно до норм і принципів міжнародного права.

Примусове автоматичне набуття громадянства України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства Російської Федерації не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України.

Будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом. Будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків.

Встановлення зв'язків та взаємодія органів державної влади України, їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з незаконними органами (посадовими особами), створеними на тимчасово окупованій території, допускається виключно з метою забезпечення національних інтересів України, захисту прав і свобод громадян України, виконання міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, сприяння відновленню в межах тимчасово окупованої території конституційного ладу України.

За наслідками дій сепаратистських угруповань та за допомоги Російської Федерації на території України виникло два квазідержавних утворення – т.зв. ДНР та ЛНР. Зазначена територія відповідно до Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» законодавчо оформлена в статусі тимчасово окупованих територій в Донецькій та Луганській областях.

Тимчасово окупованими територіями у Донецькій та Луганській областях визнаються частини території України, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль, а саме:

- 1) сухопутна територія та її внутрішні води у межах окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей;
- 2) внутрішні морські води, прилеглі до сухопутної території, визначеної пунктом 1 цієї частини;
- 3) надра під територіями, визначеними пунктами 1 і 2 цієї частини, та повітряний простір над цими територіями.

Межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях, визначаються Президентом України за поданням Міністерства оборони України, підготовленим на основі пропозицій Генерального штабу Збройних Сил України.

Площа Зони становить приблизно 40 тис. кв. км.

Основою для врегулювання ситуації на Сході України є т.зв. Мінські угоди.

**Мінський протокол** (також **Мінська тристороння угода**, **Мінське перемир'я**, **Мінськ-1**) – угода про тимчасове перемир'я, досягнута на переговорах у Мінську 5 вересня 2014 р. В розробці та підписанні мирної угоди брали участь представник ОБСЄ Посол Гайді Тальявіні, Другий Президент України Леонід Кучма, посол Росії в Україні Михайло Зурабов, представники самопроголошених ДНР Олександр Захарченко та ЛНР Ігор Плотницький. Дія перемир'я розпочалась о 18.00 5 вересня. Відповідно до угоди сторони домовлялися про таке:

1. Забезпечити негайне двостороннє припинення застосування зброї.
2. Забезпечити моніторинг та верифікацію з боку ОБСЄ режиму незастосування зброї.
3. Здійснити децентралізацію влади, зокрема через ухвалення Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (Закон про особливий статус).
4. Забезпечити постійний моніторинг на російсько-українському державному кордоні та верифікацію з боку ОБСЄ зі створенням зони безпеки в прикордонних районах України та Російської Федерації.
5. Негайно звільнити всіх заручників і незаконно утримуваних осіб.
6. Ухвалити закон про недопущення переслідування і покарання осіб у зв'язку з подіями, які відбулися в окремих районах Донецької та Луганської областей України.
7. Продовжити інклюзивний загальнонаціональний діалог.
8. Вжити заходів для поліпшення гуманітарної ситуації на Донбасі.
9. Забезпечити проведення дострокових місцевих виборів відповідно до Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (Закон про особливий статус).

10. Вивести незаконні збройні формування, військову техніку, а також бойовиків і найманців з території України.

11. Ухвалити програму економічного відродження Донбасу і відновлення життєдіяльності регіону.

12. Надати гарантії особистої безпеки для учасників консультацій.

Мінська угода від 12 лютого (також Мінськ-2, офіційно – **Комплекс заходів щодо виконання Мінських угод**) – комплекс заходів з виконання Мінських угод, узгоджений на саміті в Мінську 11-12 лютого 2015 року лідерами Німеччини, Франції, України та Росії у форматі «нормандської четвірки», і підписаний контактною групою, що складається з представників Росії, України, представників самопроголошених республік з метою деескалації збройного конфлікту на сході України. Домовлено про таке:

1. Негайне і всеосяжне припинення вогню в окремих районах Донецької та Луганської областей України і його суворе виконання починаючи з 00 год. 00 хв. (київський час) 15 лютого 2015 року.

2. Відведення всього важкого озброєння обома сторонами на рівні відстані з метою створення зони безпеки шириною мінімум 50 км один від одного для артилерійських систем калібром 100 мм і більше, зони безпеки шириною 70 км для РСЗВ і шириною 140 км для РСЗВ «Торнадо-С», «Ураган», «Смерч» і тактичних ракетних систем «Точка» («Точка У»):

- Для українських військ: від фактичної лінії зіткнення;

- Для збройних формувань окремих районів Донецької та Луганської областей України: від лінії зіткнення згідно з Мінським меморандумом від 19 вересня 2014 року.

3. Забезпечити ефективний моніторинг і верифікацію режиму припинення вогню та відведення важкого озброєння з боку ОБСЄ з першого дня відводу, із застосуванням всіх необхідних технічних засобів, включаючи супутники, БПЛА, радіолокаційні системи та ін.

4. У перший день після відводу почати діалог про модальності проведення місцевих виборів відповідно до українського законодавства і Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», а також про майбутній режим цих районів на підставі зазначеного закону.

Негайно, не пізніше 30 днів з дати підписання даного документа, прийняти постанову Верховної Ради України із зазначенням території, на яку поширюється особливий режим відповідно до Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» на основі лінії, встановленої в Мінському меморандумі від 19 вересня 2014 року.

5. Забезпечити помилування і амністію шляхом введення в силу закону, що забороняє переслідування і покарання осіб у зв'язку з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької та Луганської областей України.

6. Забезпечити звільнення і обмін всіх заручників і незаконно утримуваних осіб на основі принципу «всіх на всіх». Цей процес має бути завершений найпізніше на п'ятий день після відводу.

7. Забезпечити безпечний доступ, доставку, зберігання і розподіл гуманітарної допомоги нужденним на основі міжнародного механізму.

8. Визначення модальностей повного відновлення соціально-економічних зв'язків, включаючи соціальні перекази, такі як виплата пенсій та інші виплати (надходження і доходи, своєчасна оплата всіх комунальних рахунків, відновлення оподаткування в рамках правового поля України). У цих цілях Україна відновить управління сегментом своєї банківської системи в районах, де є конфлікт, і, можливо, буде створений міжнародний механізм для полегшення таких переказів.

9. Відновлення повного контролю над державним кордоном з боку уряду України у всій зоні конфлікту, яке має розпочатися в перший день після місцевих виборів і завершитися після всеосяжного політичного врегулювання (місцеві вибори в окремих районах Донецької та

Луганської областей на підставі Закону України та конституційна реформа) до кінця 2015 року за умови виконання пункту 11.

10. Виведення всіх іноземних збройних формувань, військової техніки, а також найманців з території України під спостереженням ОБСЄ. Роззброєння всіх незаконних груп.

11. Проведення конституційної реформи в Україні з набуттям чинності до кінця 2015 року нової Конституції, яка передбачає ключовим елементом децентралізацію (з урахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської областей, узгоджених з представниками цих районів), а також прийняття постійного законодавства про особливий статус окремих районів Донецької та Луганської областей відповідно до заходів, зазначеними в *примітці*, до кінця 2015 року.

#### **Примітка**

• Такі заходи відповідно до Закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей» включають наступне:

• звільнення від покарання, переслідування і дискримінації осіб, пов'язаних з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької і Луганської областей;

• право на мовне самовизначення;

• участь органів місцевого самоврядування у призначенні голів органів прокуратури та судів в окремих районах Донецької і Луганської областей;

• можливість для центральних органів виконавчої влади укласти з відповідними органами місцевого самоврядування угоди щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей;

• держава надає підтримку соціально-економічного розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей;

• сприяння з боку центральних органів влади транскордонного співробітництва в окремих районах Донецької і Луганської областей з регіонами Російської Федерації; створення загонів народної міліції за рішенням місцевих рад з метою підтримання громадського порядку в окремих районах Донецької і Луганської областей;

• повноваження депутатів місцевих рад та посадових осіб, обраних на дострокових виборах, призначених Верховною Радою України цим законом, не можуть бути достроково припинені.

## **Лекція № 2. Методологічні питання територіального поділу України**

2.1. Поняття територіального поділу.

2.2. Основні елементи адміністративно-територіального поділу України.

2.3. Основні елементи муніципально-територіального поділу України.

2.4. Політико-територіальний поділ України.

2.5. Спеціалізовані територіальні одиниці. Госпітальні округи як елементи територіальної організації управління охороною здоров'я.

### **2.1. Поняття територіального поділу**

Система територіальних складових частин (одиниць) утворює територіальний поділ держави. Він являє собою географічну основу територіального устрою.

#### **Історична довідка:**

Однією з найбільш давніх згадок щодо змін територіального поділу є реформи Клісфена 507 р. до н.е. Клісфен знищив традиційний поділ Афін на 4 родових округи – філи, що були основою впливу родової знаті. Основою поділу стали 100 демів (сільське поселення або частина Афін), що об'єднувалися у 30 тритій (по 10 в Афінах, на узбережжі та у гірській частині Атіки), а останні у 10 нових філ. Тритії були розподілені за жеребкуванням між філами таким чином, щоб у кожній філі були представлені Афінські, прибережні та гірські тритії.

Система територіальних одиниць створюється з метою забезпечення дієвості публічної влади на всій території держави.

Більшість конституцій зазначають види територіальних одиниць. Деякі з них, до якої належить, зокрема, *Конституція України*, містять й перелік існуючих територіальних одиниць вищого рівня.

Адміністративно-територіальними одиницями України є Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.  
До складу України входить: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

*Стаття 133 Конституції України*

#### Учбова задача.

Під час проведення міжнародної науково-практичної конференції в одному з університетів Франції, присвяченій питанням управління територіями, учасника з України запросили назвати основні адміністративно-територіальні одиниці країни. У виступі він назвав села, селища, міста, райони, області. Чи була повною його відповідь?

Систему територіальних одиниць можна розрізнати за деякими критеріями – за формою, за принципом утворення, за рівнем, за функціями.



Територіальні одиниці розрізняються за рівнями територіальних одиниць, що забезпечує зручність організації публічної влади. В Україні **верхній** територіальний рівень (макрорівень) складають Автономна Республіка Крим, області, громади міст зі спеціальним

статусом. **Середній** (мезорівень) – райони, громади міст обласного (республіканського АРК) значення, райони у містах (міст зі спеціальним статусом). **Нижчий** (мікрорівень) – сільські, селищні, міські (міст районного значення) громади, райони у містах (міста обласного (республіканського АРК) значення). В деяких випадках існує й додатковий (*мінірівень*) рівень територіального поділу. Так, до складу деяких районів у містах обласного значення у свою чергу входять міські, селищні, сільські громади. Фактично через можливості утворювати органи самоорганізації може існувати й *нанорівень* – дім, квартал, вулиця (територія діяльності органів самоорганізації населення).

**Заповніть таблицю.**

Рівні територіального поділу країн Європи

Країна	Територіальні одиниці
Польща	Воєводство – повіт – гміна

За принципами утворення територіальних одиниць можна визначити одиниці утворені за територіальним, поселенським та змішаним принципом. При **територіальному принципі** територіальна одиниця охоплює досить велику територію або частину поселення. В Україні за територіальною ознакою існують такі територіальні одиниці як Автономна Республіка Крим, області, райони, райони у містах. При **поселенському принципі** територіальна одиниця охоплює територію окремого поселення. В Україні такими є громади, що утворені на основі одного поселення (сільські, селищні, міські). При **змішаному принципі** територіальна громада охоплює кілька поселень. В Україні такими є сільські, селищні, міські громади, що складаються з кількох поселень (іноді в літературі відносно них використовуються поняття сільські, селищні, міські ради, об'єднані територіальні громади).

Можна визначити **три форми** територіальних одиниць – адміністративно-територіальні, політико-територіальні, мініципально-територіальні.

При **адміністративно-територіальній формі** територіального поділу державною владою утворюється система одиниць, на які поділяється державна територія й у якій діють органи державної влади та призначені з центру посадові особи. Основний критерій створення подібних територіальних одиниць – зручність державного управління, інтереси оборони, державного контролю та нагляду, зручність збору податків і т.д. Звідси такі територіальні одиниці, як правило, є приблизно рівними за площею, населенню й ін. У великих державах адміністративно-територіальний поділ є східчастим: дрібні одиниці, входять до великих, посадові особи, що керують дрібними одиницями, знаходяться у підпорядкуванні посадових осіб, яким довірялося управління відповідними великими одиницями.

В Україні у переважно адміністративній формі існують області та райони, адже до них безпосередньо прив'язана система територіальних органів державної влади. Однак, певними адміністративно-територіальними рисами володіють також Автономна Республіка Крим, деякі сільські, селищні, міські громади, а також райони у місті. Так, на рівні Автономної Республіки Крим, громад міст обласного значення, районів у містах існує система територіальних органів міністерств та інших центральних органів державної влади, що входять в ієрархічні адміністративні взаємини зі своєю вищестоящою ланкою. Окрім цього, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають делеговану від держави компетенцію, в межах якої вони виконують державні повноваження, підконтрольні органам державної виконавчої влади, а отже громади також можуть певною мірою віднесені до адміністративно-територіальних одиниць.

При **політико-територіальному поділі** територіальний поділ враховує наявність політичних суб'єктів на території (націй, держав, що існували раніше або їх частин тощо). Так, об'єднання (приєднання) держав часто призводило до того, що колишні держави перетворювалися в територіальні одиниці нової держави і територіальний поділ такої держави



ставав або цілком політико-територіальним (федеративні та автономні держави), або з його елементами (автономії у складі унітарної країни). З іншого боку, перетворення унітарного територіального устрою на федеративний або автономний, виділення автономії у складі унітарної країни також призводило до виникнення політико-територіальних одиниць різного роду. У свою чергу, політико-територіальні одиниці, як правило, володіють власним адміністративно-територіальним поділом, або суттєво впливають на його утворення.

В Україні політико-територіальною одиницею є Автономна Республіка Крим, що не виключає її включення також до системи адміністративно-територіального поділу завдяки створенню на рівні АРК системи органів державної влади, що перебувають у субординаційних відносинах з вищестоящою ланкою. Крім цього, політичні чинники були покладені при утворенні Закарпатської та Чернівецької області, які раніше були частинами інших держав, а також виділення міст Київ та Севастополь у територіальну одиницю верхнього рівня.

Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання.

Стаття 133. Конституції України

**Муніципально-територіальними одиницями** є територіальні одиниці, в межах яких формується інститут місцевого самоврядування. В Україні до таких належать громади різного типу поселень (сіл, селищ, міст), райони у містах, а також території де діють органи самоорганізації населення. Крім цього, муніципальними рисами володіють також АРК, області та райони, адже на цьому рівні утворені органи спільної компетенції територіальних громад – Верховна Рада АРК, обласні та районні ради.

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.

Стаття 140. Конституції України

Функціональне навантаження територіальних одиниць також є різним. За функціями територіальні одиниці поділяються на універсальні та спеціальні. **Універсальні територіальні одиниці** складають територіальний каркас публічної влади у цілому. Вони створюються для здійснення всіх, або більшості публічних функцій. Універсальними територіальними одиницями в Україні є Автономна Республіка Крим, області, райони, громади, райони у містах. **Спеціальні територіальні одиниці** створюються для виконання окремих функцій та завдань. До них належать територіальні утворення окремих центральних органів виконавчої влади (території діяльності окремих міністерств, інспекцій, служб), судові округи, округи діяльності прокуратур тощо.

**Розгляньте дві таблиці «Адміністративно-територіальний устрій України у 1991 та 2013 р. Відзначте зміни, що відбулися з 1991 р. Виділіте країні значення по кожній позиції. Які закономірності у зв'язку з цим можна простежити?»**

Назва регіону (Автономна Республіка, області, міста)	районів сільських	районів міст	у міст всього	МОЗ	МРЗ	міст районним поділом	з селищ міського типу	сільських населених пунктів (селищ, сіл)	селищних рад	сільських рад
АРК	15	6	14	9	5	2	54	972	34	235
Вінницька область	26	3	17	4	13	1	29	1456	28	595
Волинська область	15		10	4	6		20	1045	20	318
Дніпропетровська обл.	20	18	19	10	9	3	53	1459	44	234
Донецька область	18	21	49	21	28	4	135	1121	84	208
Житомирська область	22	2	9	4	5	1	45	1653	42	533
Закарпатська область	13		10	2	8		28	561	28	257
Запорізька область	18	6	14	5	9	1	20	935	20	233
Івано-Франк. область	14		14	4	10		25	754	25	352
Київська область	26		23	8	15		31	1203	31	559
Кіровоградська область	21	2	12	4	8	1	26	1027	26	314
Луганська область	18	4	37	14	23	1	105	800	84	170
Львівська область	20	5	40	7	33	1	36	1871	36	485
Миколаївська область	19	4	7	3	4	1	20	928	20	238
Одеська область	26	8	17	5	12	1	31	1152	31	364
Полтавська область	25	5	15	5	10	2	21	1903	21	386
Рівненська область	15		10	3	7		18	1002	18	299
Сумська область	18	2	15	6	9	1	21	1542	20	345
Тернопільська область	16		16	1	15		20	938	20	419
Харківська область	25	9	16	5	11	1	62	1755	62	328
Херсонська область	18	3	9	3	6	1	30	680	29	241
Хмельницька область	20		12	4	8		25	1415	25	465
Черкаська область	20	2	16	4	12	1	18	795	18	429
Чернівецька область	10	3	10	1	9	1	9	394	8	204
Чернігівська область	22	2	15	3	12	1	31	1520	29	462
м Київ		12	1			1	2		2	
м Севастополь		4	1			1	1	26	1	2
<b>Всього по Україні</b>	<b>480</b>	<b>121</b>	<b>429</b>	<b>141</b>	<b>288</b>	<b>27</b>	<b>916</b>	<b>28907</b>	<b>808</b>	<b>8675</b>

## 2.2. Основні елементи адміністративно-територіального поділу України

Адміністративно-територіальна одиниця є частиною території країни, яка має юридично закріплені межі, назву і де здійснюються функції державної влади через органи виконавчої влади, органи суду та прокуратури. До адміністративно-територіальних одиниць України належать області та райони, до яких безпосередньо прив'язана система територіальних органів державної влади.

*Область (від рос. власть)* – територіальна одиниця макрорівня в адміністративно-територіальному поділі України, що складається з адміністративних районів.

### Історична довідка

Обласний поділ в Україні був започаткований адміністративною реформою 1932 рр., коли, згідно з *Постановою ВУЦВК і РНК УРСР*, були утворені Харківська, Київська, Вінницька, Дніпропетровська, Одеська, Донецька, Чернігівська області. У подальшому відбувались певні зміни в обласному поділі республіки: в 1937 р. створені Житомирська, Миколаївська, Полтавська, Кам'янець-Подільська (з 1954 р. Хмельницька) області; в 1938 р. – Ворошиловградська (Луганська з 1990 р.) область; в 1939 р. – Запорізька, Кіровоградська, Сумська, Волинська, Львівська, Рівненська, Станіславська (з 1962 р. – Івано-Франківська), Дрогобицька, Тернопільська області; в 1940 р. – Ізмаїльська і Чернівецька області; в 1944 р. – Херсонська область; в 1946 р. – Закарпатська область; в 1954 р. – Черкаська область, об'єднані Ізмаїльська з Одеською, Кримська була передана зі складу РРФСР до УРСР; у 1959 Дрогобицька область була об'єднана з Львівською; в 1991 р. Кримська область набула статусу Автономної Республіки Крим.

*Район (від фр. radius, промінь)* – територіальна одиниця в адміністративно-територіальному поділі України середнього рівня, що входить до АРК та області. В Україні налічується 490 адміністративних районів

### Історична довідка

Районний поділ в Україні був започаткований адміністративною реформою 1923 р., коли було скасовано 1989 волостей та створено 706 районів (з них біля 20 національних), що входили до 53 округ. З ліквідацією у 1930 р. округ, райони стали основною адміністративною одиницею в Україні, але в процесі адміністративної реформи 1932 р. стали складовими частинами областей. У подальшому відбувалося кількісне та територіальне удосконалення районного поділу.

## 2.3. Основні елементи муніципально-територіального поділу України

Запровадження інституту місцевого самоврядування як самостійного поряд з державною різновиду публічної влади дозволяє говорити про те, що в межах існуючого територіального поділу існують *муніципально-територіальні одиниці*. Муніципально-територіальна одиниця є частиною території країни, яка має юридично закріплені межі, назву і де здійснюються функції місцевого самоврядування в особі безпосередньо територіальних колективів, представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, головних посадових осіб громад. *Конституція України* та закони України визначають одиниці муніципально-територіального устрою:

- територіальні громади сіл;
- територіальні громади селищ;
- територіальні громади міст;
- територіальні громади кількох поселень у випадку добровільного об'єднання в єдину територіальну громаду;
- територіальні громади районів у місті;
- території, де діють органи самоорганізації населення.

Елементом муніципально-територіального поділу виступають певною мірою область та район, як простір, де територіальними громадами створюються представницькі органи місцевого самоврядування у вигляді обласних та районних рад, що представляють їх спільні інтереси у межах повноважень визначених *Конституцією України* та законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Проте у законодавчій практиці та науковій літературі здебільше відбувається ототожнення адміністративно-територіальних одиниць та територіальних громад. Це, по суті, сприяє одержавленню інституту місцевого самоврядування, що входить у протиріччя з його конституційною моделлю. Отже, адміністративно-територіальний поділ – просторова форма вирішення суто державних проблем, муніципально-територіальний поділ – просторова форма вирішення питань місцевого значення.

#### **Учбове завдання**

Як показує аналіз світового досвіду, можливо декілька варіантів співвідношення адміністративно-територіального та муніципально-територіального поділу.

Найбільш радикальний варіант – їх абсолютне відокремлення. Цей підхід пов'язаний з розглядом адміністративно-територіальних одиниць як субдержавних утворень і тут немає ототожнення адміністративно-територіальних та муніципально-територіальних одиниць. Внаслідок цього, муніципально-територіальні одиниці створюються у межах поселень або окремих територій, де об'єдналися декілька поселень, але їх об'єднання поміж собою, ліквідація, розділення не означатиме автоматичної зміни адміністративно-територіального устрою. При вказаних змінах змінюється територія діяльності органів місцевого самоврядування, а не територія діяльності органів державної влади.

При другому підході існує певне відокремлення адміністративно-територіальних та муніципально-територіальних одиниць. Відповідно до цього, адміністративно-територіальними одиницями визнаються більш-менш великі території (області, райони, округи тощо), де здійснюється лише державна влада в особі її місцевих органів, муніципально-територіальними утвореннями визнаються невеликі території (села, селища, міста, округи, волості, громади, гміни тощо) де здійснюється лише місцеве самоврядування. У випадку створення населенням муніципального утворення, що виходить за межі існуючого адміністративно-територіального поділу, останній обов'язково змінюється органами державної влади, а при співпадінні муніципальних одиниць з адміністративно-територіальними одиницями органам місцевого самоврядування можуть бути делеговані деякі функції виконавчих органів державної влади.

Третій варіант вирішення проблеми полягає у ототожненні адміністративно-територіальних одиниць та муніципально-територіальних одиниць. При такому підході місцеве самоврядування може здійснюватися лише в межах адміністративно-територіальних одиниць, що встановлені державною владою, а створення нового муніципального утворення можливо лише після створення нової адміністративно-територіальної одиниці.

**Відповідно до Конституції та законів України з'ясуйте до якого варіанту співвідношення адміністративно-територіального та муніципально-територіального поділу наближена Україна.**

Міською громадою є елемент системи територіального поділу країни, що утворений на основі одного міста або кількох поселень з центром у місті.

Загалом в Україні станом на 2020 р. налічується 461 місто та 459 громад (міста Прип'ять та Чорнобиль не утворюють громаду).

Міста України, поділяються на кілька категорій:

- 1) міста зі спеціальним статусом

- 2) міста республіканського АРК значення
- 3) міста обласного значення
- 4) міста районного значення.

Крім цього, в Україні фактично існують й також міста міського значення (наприклад, Таврійськ у складі Нової-Каховки, Стеблик у складі Дрогобича тощо), а також міста районного у місті значення (наприклад, Винники у складі Личаківського району Львова).

*Спеціальним статусом* володіють Київ та Севастополь, що належать до територіальних одиниць макрорівня.

#### **Історико-правова довідка**

Категорія міст зі спеціальним статусом веде своє походження від т.зв. градоначальств (міст на правах губерній) в період Російської держави та міст республіканського підпорядкування союзної республіки в період СРСР. В період дволанкової системи територіального поділу України у 1930-1932 рр. міст республіканського підпорядкування було біля 50-ті. Проте у зв'язку із утворенням областей зазначена категорія міст в Україні була ліквідована. В інших республіках СРСР цей статус надавався дуже рідко і строга індивідуально в силу конкретних історико-політичних обставин. Спочатку цей статус був наданий Москві (Постанова Президії ЦВК СРСР від 16 липня 1931 р.), Ленінграду (постанова Президії ВЦВК РРФСР від 3 грудня 1931), Ташкенту (Указ Президії Верховної Ради СРСР 1943 р.), Мінську (Указ Президії Верховної Ради БРСР від 14 травня 1946 р.), Севастополю (Указ Президії Верховної Ради СРСР 29 жовтня 1948 р.). Після 1948 р. індивідуального надання статусу міста республіканського підпорядкування не відбувалося. З 1 березня 1954 р. всі столиці союзних республік незалежно від кількості населення, економічного потенціалу, стратегічного та культурного значення циркулярним розпорядженням Центрального статистичного управління СРСР були віднесені до категорії міст республіканського підпорядкування. У *Конституції УРСР* 1978 р. Київ та Севастополь отримали свій конституційний статус і були віднесені до складу вищих адміністративно-територіальних одиниць в якості міст республіканського підпорядкування. У 1996 р. у зв'язку із прийняттям *Конституції України* міста республіканського підпорядкування набули статусу міст зі спеціальним статусом.

В Автономній Республіці Крим існує 11 міст *республіканського (АРК) значення*, що виникли в якості міст республіканського (АРК) підпорядкування у 1991 р. у зв'язку із перетворенням Кримської області у Автономну Республіку Крим. У 1996 р. у зв'язку із прийняттям *Конституції України* міста республіканського підпорядкування набули статусу міст республіканського значення АРК.

В Україні станом на початок 2020 р. налічується 187 міст обласного значення та 186 громад на їх основі. Міста цієї категорії виникли у 1932 р. у зв'язку із утворенням областей. У 1996 р. у зв'язку із прийняттям *Конституції України* міста обласного підпорядкування набули статусу міст обласного значення.

#### **Якою є кількість міст обласного значення на території Вашої області?**

В Україні також станом на початок 2020 р. існує 272 міст районного значення та 271 громада на їх основі. Міста цієї категорії виникли у 1924 р. у зв'язку із утворенням районів. У 1996 р. у зв'язку із прийняттям *Конституції України* міста районного підпорядкування набули статусу міст районного значення. До складу зазначеної кількості міст входять також 15 міст, що входять не до складу районів, а до складі інших міст або районів в інших містах.

## Якою є кількість міст районного значення на території Вашої області?

Район у місті – територіальна одиниця в територіальному поділі України, що утворюється у великих містах. В теперішній час в Україні налічується 108 районів у 24 містах.

### Історична довідка

У жовтні 1932 р. Київська міськрада прийняла постанову про утворення чотирьох адміністративних районів – Ленінського, Сталінського, Петровського і Жовтневого. Районний поділ у містах був започаткований протягом 30-х рр. й в інших великих містах України ХХ ст. на базі існуючих до цього партійних, міліцейських, пожежних, судових, призовних тощо районів та округів у містах, які існували самостійно і часто не співпадали один з одним. Однак як і в Києві перевага при районуванні була віддана партійному принципу.

## Якою є кількість районів у місті на території Вашої області?

### Райони м. Київ

Район	Населення	Площа
<b>Правий берег Дніпра:</b>		
Голосіївський район	213 тис.	5,6 тис. га
Печерський район	131 тис.	1,96 тис. га
Подільський район	182 тис.	3,4 тис. га
Оболонський район	308 тис.	11 тис. га
Святошинський район	320 тис.	10,1 тис. га
Солом'янський район	305 тис.	4 тис. га
Шевченківський район	234 тис.	2,7 тис. га
<b>Лівий берег Дніпра:</b>		
Дарницький район	244 тис.	13,3 тис.га
Деснянський район	342 тис.	14,8
Дніпровський район	334 тис.	6,67



Селищною громадою є елемент системи територіального поділу країни, що утворений на основі одного селища або кількох поселень різного роду (сіл, селищ) з центром у селищі.

В Україні налічується 882 *селища*, які всупереч *Конституції України* обліковуються як селища міського типу. Вони належать до нижчої ланки територіального поділу. На їх основі станом на початок 2020 р. утворено 752 селищні громади.

## Якою є кількість селищних громад на території Вашої області?

Сільською громадою є елемент системи територіального поділу країни, що утворений на основі одного села або кількох поселень (сіл, селищ) з центром у селі.

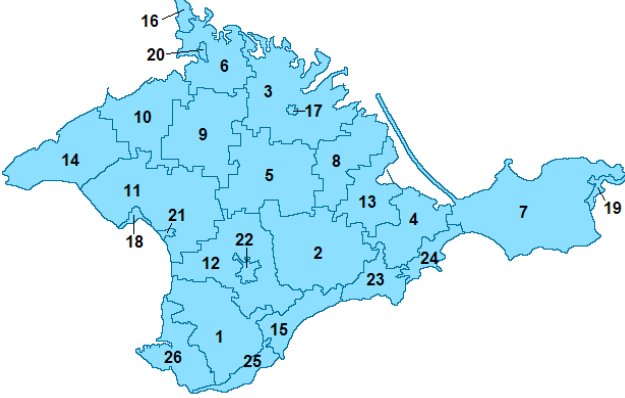
В Україні налічується 28 375 сільських населених пунктів (у т.ч. 27 206 сіл та 1169 селищ, як сільської форми розселення). На їх основі станом на початок 2020 р. утворено 7796 сільських громад.

## Якою є кількість сільських громад на території Вашої області?

## 2.4. Політико-територіальний поділ України

Єдиною політико-територіальною одиницею України є Автономна Республіка Крим, що розташована на півострові Крим півострові (за виключенням м. Севастополь та частині коси Арабатська стрілка) та о. Коса Тузла. Адміністративний центр, столиця республіки – м. Сімферополь.

У свою чергу АРК поділяється на адміністративно-територіальні одиниці – райони та територіальні громади міст республіканського значення.

	<p><b>Райони</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Бахчисарайський район</li> <li>2 Білогірський район</li> <li>3 Джанкойський район</li> <li>4 Кіровський район</li> <li>5 Красногвардійський район</li> <li>6 Красноперекіпський район</li> <li>7 Ленінський район</li> <li>8 Нижньогірський район</li> <li>9 Первомайський район</li> <li>10 Роздольненський район</li> <li>11 Сакський район</li> <li>12 Сімферопольський район</li> <li>13 Советський район</li> <li>14 Чорноморський район</li> </ol>	<p><b>Міста та міські ради</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>15. Алуштинська міська рада</li> <li>16 Армянська міськрада</li> <li>17 Джанкой</li> <li>18 Євпаторійська міськрада</li> <li>19 Керч</li> <li>20 Красноперекіпськ</li> <li>21 Саки</li> <li>22 Сімферопольська міськрада</li> <li>23 Судакська міськрада</li> <li>24 Феодосійська міськрада</li> <li>25 Ялтинська міськрада</li> </ol>
---	---	--

### Історична довідка

Під час Київської Русі частина території Криму входила до її складу (Тмутаракань). У 1443 р. на території Криму виникло Кримське ханство, яке знаходилося у різних формах залежності від Туреччини. У 1775 р. Кримське ханство потрапило під протекторат Росії, а у 1783 р. було приєднано до Росії у вигляді Таврійської губернії. У березні 1918 р. у Криму створено Радянську Соціалістичну Республіку Тавриди, яка існувала кілька місяців та була ліквідована у результаті німецької окупації. У квітні 1919 проголошено Кримську Соціалістичну Радянську Республіку, яка проіснувала до кінці травня 1919 р. У жовтні 1921 утворено Кримську Автономну Радянську Соціалістичну Республіку, яка існувала до 1945 р. як єдина територіальна автономія у складі РРФСР (тобто вона не була формою національного самовизначення того чи іншого народу). У червні 1945 р. КАРСР перетворено на Кримську область у складі РРФСР, чому передувала примусова депортація у 1944 р. з півострову кримських татар та деяких інших національностей.

12 лютого 1991 р. Законом України “Про відновлення Кримської автономної Радянської Соціалістичної Республіки” Верховна Рада України відновила Кримську АРСР у складі УРСР, яка отримала назву Автономної Республіки Крим у квітні 1992 р.

## 2.5. Спеціалізовані територіальні одиниці України. Госпітальні округи як елементи територіальної організації управління охороною здоров'я.

В межах території України існують ряд територій зі спеціальним статусом, які створені постійно або тимчасово для вирішення специфічних завдань та можуть не укладатися в існуючий територіальний поділ. Серед них:

Території, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи створені відповідно до Закону України *“Про правовий режим територій, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи”*.

### **Правова довідка**

До територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, в межах України належать території, на яких виникло стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами понад доаварійний рівень, що з рахуванням природнокліматичної та комплексної екологічної характеристики конкретних територій може призвести до опромінення населення понад 1,0 мРг (0,1 бер) за рік, і яке потребує вжиття заходів щодо радіаційного захисту населення та інших спеціальних втручань, спрямованих на необхідність обмеження додаткового опромінення населення, зумовленого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення його нормальної господарської діяльності.

Залежно від ландшафтних та геохімічних особливостей ґрунтів, величини перевищення природного доаварійного рівня накопичення радіонуклідів у навколишньому середовищі, пов'язаних з ними ступенів можливого негативного впливу на здоров'я населення, вимог щодо здійснення радіаційного захисту населення та інших спеціальних заходів, з урахуванням загальних виробничих та соціально-побутових відносин територія, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, поділяється на зони.

Такими зонами є:

- 1) зона відчуження – це територія, з якої проведено евакуацію населення в 1986 році;
- 2) зона безумовного (обов'язкового) відселення – це територія, що зазнала інтенсивного забруднення довгоживучими радіонуклідами;
- 3) зона гарантованого добровільного відселення – це територія з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень у встановлених рамках;
- 4) зона посиленого радіоекологічного контролю – це територія з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень у встановлених рамках.

*Про правовий режим територій, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи/ Закон України №№791а-ХІІ*

Території природно-заповідного фонду України утворюються відповідно до Закону України *“Про природно-заповідний фонд”*.

### **Правова довідка**

До природно-заповідного фонду України належать наступні об'єкти:

*Природні заповідники* – природоохоронні, науково-дослідні установи загальнодержавного значення, що створюються з метою збереження в природному стані типових або унікальних для даної ландшафтної зони природних комплексів з усією сукупністю їх компонентів, вивчення природних процесів і явищ, що відбуваються в них, розробки наукових засад охорони навколишнього природного середовища, ефективного використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

*Біосферні заповідники* є природоохоронними, науково-дослідними установами міжнародного значення, що створюються з метою збереження в природному стані найбільш типових природних комплексів біосфери, здійснення фонових екологічних моніторингу, вивчення навколишнього природного середовища, його змін під дією антропогенних факторів. Біосферні заповідники створюються на базі природних



заповідників, національних природних парків з включенням до їх складу територій та об'єктів природно-заповідного фонду інших категорій та інших земель і належать до всесвітньої глобальної мережі біосферних заповідників.

*Національні природні парки* є природоохоронними, рекреаційними, культурно-освітніми, науково-дослідними установами загальнодержавного значення, що створюються з метою збереження, відтворення і ефективного використання природних комплексів та об'єктів, які мають особливу природоохоронну, оздоровчу, історико-культурну, наукову, освітню та естетичну цінність.

*Регіональні ландшафтні парки* є природоохоронними рекреаційними установами місцевого чи регіонального значення, що створюються з метою збереження в природному стані типових або унікальних природних комплексів та об'єктів, а також забезпечення умов для організованого відпочинку населення.

*Заказниками* оголошуються природні території (акваторії) з метою збереження і відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів.

*Пам'ятками природи* оголошуються окремі унікальні природні утворення, що мають особливе природоохоронне, наукове, естетичне і пізнавальне значення, з метою збереження їх у природному стані.

*Заповідними урочищами* оголошуються лісові, степові, болотні та інші відокремлені цілісні ландшафти, що мають важливе наукове, природоохоронне і естетичне значення, з метою збереження їх у природному стані.

*Ботанічні сади* створюються з метою збереження, вивчення, акліматизації, розмноження в спеціально створених умовах та ефективного господарського використання рідкісних і типових видів місцевої і світової флори шляхом створення, поповнення та збереження ботанічних колекцій, ведення наукової, навчальної і освітньої роботи.

*Дендрологічні парки* створюються з метою збереження і вивчення у спеціально створених умовах різноманітних видів дерев і чагарників та їх композицій для найбільш ефективного наукового, культурного, рекреаційного та іншого використання.

*Зоологічні парки* створюються з метою організації екологічної освітньо-виховної роботи, створення експозицій рідкісних, екзотичних та місцевих видів тварин, збереження їх генофонду, вивчення дикої фауни і розробки наукових основ її розведення у неволі.

*Парками* – пам'ятками садово-паркового мистецтва оголошуються найбільш визначні та цінні зразки паркового будівництва з метою охорони їх і використання в естетичних, виховних, наукових, природоохоронних та оздоровчих цілях.

#### *Про природно-заповідний фонд/ Закон України №2456-ХІІ*

До *поліських територій* відносяться території України, розташовані у природно-сільськогосподарській зоні Полісся, яка охоплює північну частину України, а також частину західного регіону України та характеризується специфічними ґрунтово-кліматичними умовами. Критеріями віднесення адміністративно-територіальних одиниць до поліських територій є їх розташування: у межах природно-сільськогосподарської зони Полісся, для якої властиве переважаюче дерново-підзолисте і дернове ґрунти піщаного та супіщаного механічного складу, а також перезволожених і заболочених земель (лучних і болотних ґрунтів, включаючи торфові).

Особливим правовим статусом володіють також курортні місцевості.

#### **Правова довідка**

Серед курортних територій визначають:

*Курорт* – освоєна природна територія на землях оздоровчого призначення, що має природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об'єктами інфраструктури, використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні.

*Лікувально-оздоровча місцевість* – природна територія, що має мінеральні та

термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропу лиманів та озер, кліматичні та інші природні умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

До гірських населених пунктів належать міста, селища, сільські населені пункти, які розташовані у гірській місцевості, мають недостатньо розвинуті сферу застосування праці та систему соціально-побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність.

#### **Правова довідка**

Критеріями віднесення населених пунктів до категорії гірських є:

- розташування населеного пункту або частини його, на якій проживає більш як половина мешканців цього пункту, на висоті 500 метрів і вище над рівнем моря на території, рельєф якої дуже розчленований, та розміщення 60 і більше відсотків сільськогосподарських угідь у межах цього пункту на схилах крутизною 15 градусів і більше;

- якщо на одного жителя припадає менш як 0,15 гектара ріллі;

суворі кліматичні умови: холодна і довга зима (середня тривалість – не менше 115 днів, середньодобова температура повітря у січні не перевищує мінус 4 градуси за Цельсієм), прохолодне коротке літо (середня тривалість – не більше двох місяців, середньодобова температура у липні не перевищує 20 градусів за Цельсієм), велика кількість опадів (середньорічна сума опадів у рідкому і твердому стані – не менше 600 міліметрів), мають місце селеві явища, повені.

*Про статус гірських населених пунктів в Україні/ Закон України №56/95-ВР*

Серед територій України зі спеціальним статусом виділяють також історичні місцевості. До них відносяться території, що донесли до нашого часу цінність з антропологічного, археологічного, естетичного, етнографічного, історичного, мистецького, наукового чи художнього погляду і зберегли свою автентичність.

#### **Правова довідка**

В структурі історичних місцевостей України виділяють:

*Історичне населене місце* – населене місце, яке зберегло повністю або частково історичний ареал і занесене до Списку історичних населених місць України.

*Історико-культурні заповідники* (історико-архітектурні, архітектурно-історичні, історико-меморіальні, історико-археологічні, історико-етнографічні) – ансамблі і комплекси пам'яток, які становлять виняткову антропологічну, археологічну, естетичну, етнографічну, історичну, мистецьку, наукову чи художню цінність.

*Охоронювані археологічні території* – визначені території, в яких містяться об'єкти культурної спадщини або можлива їхня наявність.

*Про охорону культурної спадщини/ Закон України №1805-III*

У територіальній структурі України також виділяють регіони. Під ними розуміють території, що володіють соціально-економічною (наприклад Українське Причорномор'я), виробничою (наприклад, гірничі, шахтарські регіони тощо), природно-географічною єдністю (наприклад, Придніпровський регіон), етнокультурною своєрідністю (Бойківщина, Буковина, Волинь, Галичина, Закарпаття, Південна (Степова Україна), Правобережна Україна, Слобідська Україна), що вимагає спрямованих зусиль держави на підтримку та розвиток цих територій.

Тимчасовими спеціалізованими територіальними одиницями в Україні є території на яких склалася особлива ситуація. До них відносяться:

*Зона надзвичайної екологічної ситуації* – окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація, тобто ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави.

*Території воєнного стану.* Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводить в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

*Території надзвичайного стану.* Надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Деякі центральні органи виконавчої влади також мають власні, що не співпадають з існуючим адміністративно-територіальним поділом територіальні утворення. Так, управління військовими формуваннями, а також Прикордонними військами здійснюється за оперативними командуваннями, що прийшли на зміну військовим округам і які існують в межах декількох областей. Міністерство закордонних справ будує свою структуру за консульськими округами. Митниця здійснює управління за регіональними митницями. Суди загальної компетенції можуть будувати свою діяльність за судовими округами, що створюються на базі кількох адміністративно-територіальних одиниць. Нотаріат також діє у межах нотаріальних округів, що встановлюються Міністерством юстиції. В ситуації, коли місто обласного значення є центром району, або суміжні райони є невеликими, прокуратури, військові комісаріати, податкова служба тощо також утворюють окремі округи своєї діяльності.



*Територіальні округи Державної податкової служби України в Одеській області*

[Заповніть таблицю.](#)

Територіальні утворення центральних органів виконавчої влади на території Вашої області

ЦОВВ	Кількість	Центр
------	-----------	-------

### **Госпітальні округи**

Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я передбачає, що розвиток мережі закладів охорони здоров'я, які надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу, відбуватиметься через госпітальні округи.

Госпітальний округ – територіальне об'єднання закладів охорони здоров'я в одну мережу за принципом доступності, густоти та кількості населення, наявності готових лікувальних закладів, усталених шляхів доставки пацієнтів та дорожнього сполучення.

Створення госпітальних округів має на меті, з одного боку, гарантувати пацієнтам своєчасність доступу до спеціалізованої медичної допомоги, а з іншого – забезпечити максимально можливу якість медичної допомоги за умови раціонального та ощадливого використання бюджетних коштів.

[Звіт щодо стану процесу формування госпітальних округів та госпітальних рад.](#) – К. : Центр «Ейдос», 2018. – 36 с.



Нарешті, власну територіальну структуру мають деякі *громадські організації*. Так, базовою територіальною одиницею православної церкви є парафії на чолі з настоятелем. Парафії об'єднані у благочинні округи (деканати) на чолі з благочинним (деканом). Благочинні округи об'єднані у єпархії на чолі з єпископом або митрополитом. Закордонні церковно-адміністративні одиниці можуть бути об'єднані також у екзархати на чолі з екзархом.

**Якою є кількість церковно-адміністративних одиниць на території Вашої області?**

## **Лекція № 3. Територіальний устрій України**

- 3.1. Поняття та форми територіального устрою.
- 3.2. Конституційно-правові засади територіального устрою України.
- 3.3. Основні характеристики статусу територіальних одиниць.

### **3.1. Поняття та форми територіального устрою**

Територіальний устрій, чи територіальна організація держави – це система взаємин (що має прояв через компетенцію, права, відповідальність) між державою в цілому (її центральною владою) та її територіальними складовими частинами. Територіальний

устрій не тотожній державному устрою, що визначає систему розподілу повноважень між гілками державної влади.

### Яке співвідношення між категоріями територіальний поділ та територіальний устрій?

Існує кілька форм територіального устрою:

простий, що виключає політико-територіальні одиниці у територіальній структурі держави;

складний, що включає політико-територіальні одиниці у територіальній структурі держави.

Також можна виділити імперіальну форму, як особливий тип територіального устрою. Поняття територіальний устрій також може бути віднесено до міждержавних об'єднань, які володіють спільними публічно-правовими інститутами.

Розгляньте рисунок.



При простій (унітарній) формі територіального устрою держава складається з адміністративно-територіальних та/або муніципально-територіальних одиниць, статус яких регулюється головним чином актами поточного законодавства центральної влади. В подібних державах відсутні політико-територіальні суб'єкти, а отже суверенітет є єдиним й неподільним, діє єдина система законодавства, єдина система публічної адміністрації, єдина судова система.

З погляду організації публічної влади в територіальному аспекті прості держави можна поділити на децентралізовані, відносно децентралізовані і централізовані.

У децентралізованих унітарних державах існує повноцінний інститут самоврядування на кожному рівні територіального поділу, причому на територіальному

рівні інститути державної виконавчої влади або відсутні або наділені обмеженими повноваженнями. Такий тип, зокрема, представлений в Нідерландах.



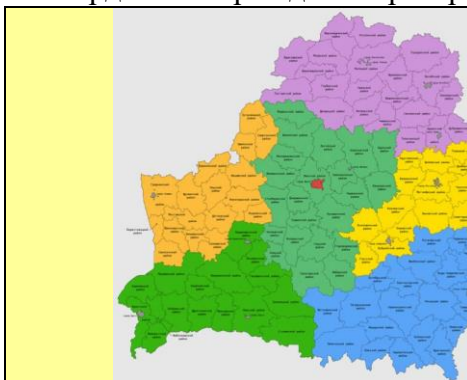
Нідерланди поділяються на 12 провінцій, що у свою чергу складаються з міських та сільських громад. На рівні провінцій обирається Провінційна рада на чолі з королівським комісаром. Громади обирають раду, виконавчим органом якої є колегія муніципальних радників, що очолюється бургомістром, який призначається королевою.

Відносно децентралізованими унітарними державами є такі, у яких вищі територіальні одиниці носять винятково або головним чином адміністративний характер, а інститут самоврядування створений лише на низових ланках територіального поділу, або носитиме послаблений характер на більш високих, а ніж місцевий рівень організації публічної влади. Крім цього, на територіальному рівні посиленням є інститут держави.



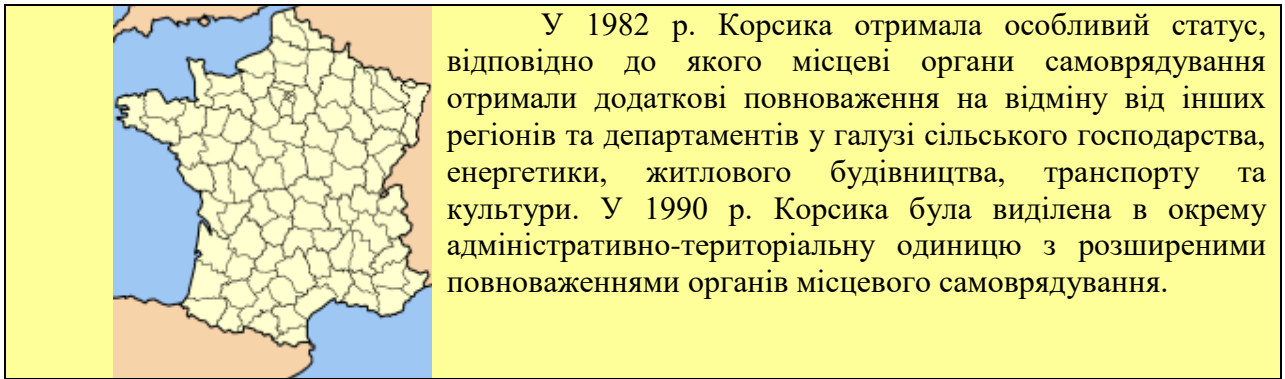
Польща складається з 16 воєводств, що поділені на 308 повітів та 65 міст на правах повітів, повіти складаються з 2489 гмін. На кожному рівні територіального поділу утворюється інститут самоврядування у вигляді представницьких та виконавчих органів. На рівні воєводств утворені також виконавчі органи державної влади у вигляді воєводи, які володіють більш значними повноваженнями щодо вирішення питань регіонального розвитку аніж воєводське самоврядування.

Нарешті, *централізовані* унітарні держави – це ті, у яких немає інституту самоврядування взагалі, а функції влади на місцях здійснюють лише призначені або затверджені згори адміністратори.



Республіка Білорусь складається з м. Мінськ, 6 областей, що поділяються на 118 районів та 12 міст обласного підпорядкування, нижчим рівнем територіального поділу є села, селища, міста районного підпорядкування. На кожному рівні територіального поділу утворюється система місцевих рад, що вирішують як державні, так і місцеві завдання. Керівники виконавчих та розпорядницьких органів місцевих рад призначаються на посаду Президентом та підпорядковані уряду.

Крім того, територіальний устрій простих за устроєм країн може бути симетричним та асиметричним. При *симетричному* територіальному устрою територіальні одиниці одного рівня володіють однаковими правами та компетенцією, наприклад у Польщі. При *асиметричному* територіальному устрою територіальні одиниці одного рівня володіють різними правами та компетенцією, наприклад Корсика, будучи регіоном у складі Франції володіє більш широкими правами аніж інші регіони, це ж само стосується т.зв. заморських департаментів.



Складні держави характеризуються наявністю політико-територіальних суб'єктів в своєму складі.

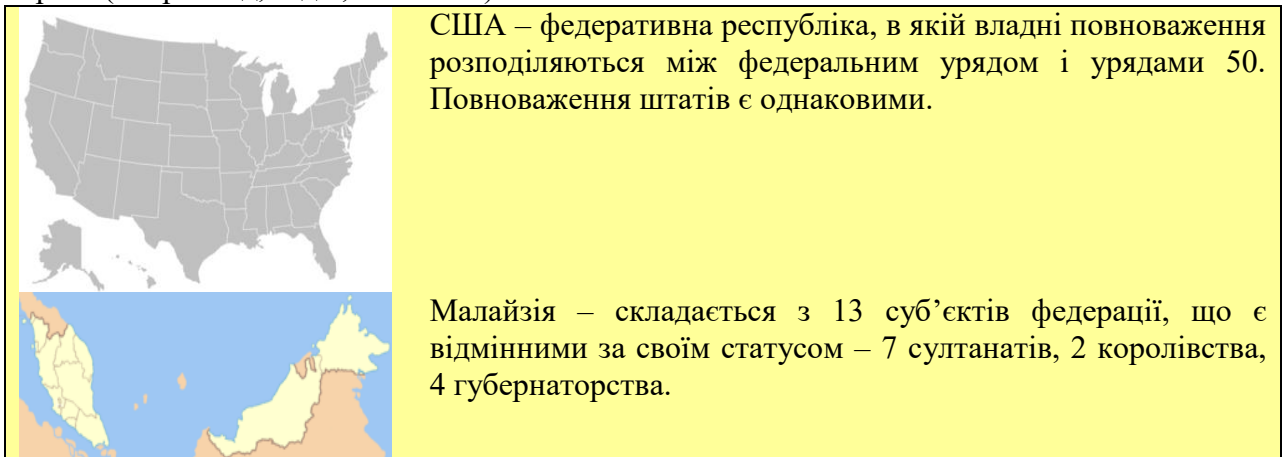
При *федеративній* формі вищі територіальні одиниці являють собою державоподібні утворення чи навіть держави – суб'єкти федерації. В межах федеративної держави суверенітет представляє собою сукупну волю як центру так і суб'єктів федерації, причому кожен з них по окремо суверенітетом не володіє. Цьому сприяють організаційні форми: двопалатний парламент, верхня палата якого представляє суб'єкти федерації, спосіб прийняття та внесення змін до Конституції (враховується точка зору місцевих законодавців) тощо.

Федерації значно відрізняються одна від одної за рівнем свого економічного розвитку, розміром території, за правовими характеристиками, походженням, що дозволяє говорити про певні моделі та типи федералізму як особливої форми державного устрою. Так, за способом утворення федерації поділяються на договірні та конституційні.

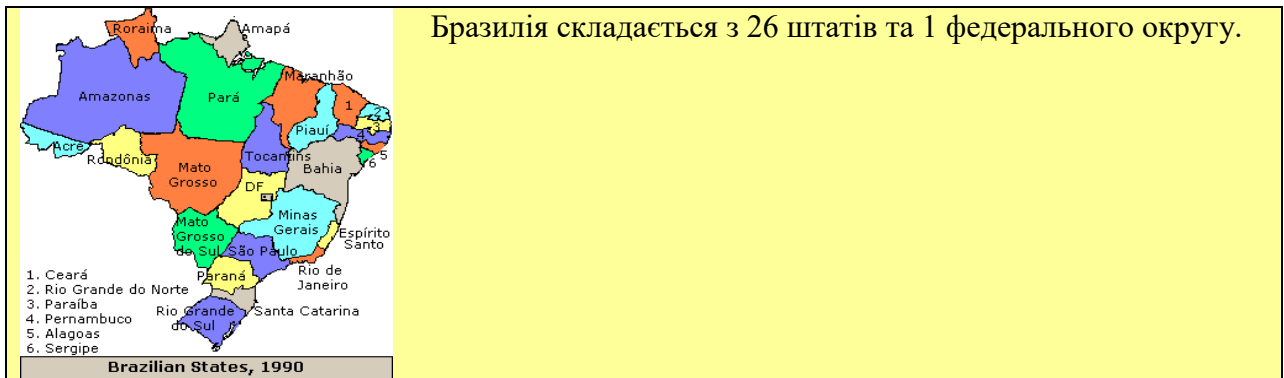
*Договірні* федерації (колишній СРСР, США, ОАЕ) створюються шляхом об'єднання у єдину державу незалежних держав, які делегують частину свого суверенітету союзному центру.

*Конституційні* (Бельгія, Бразилія) федерації утворюються шляхом конституційного розділення суверенітету раніше єдиної держави.

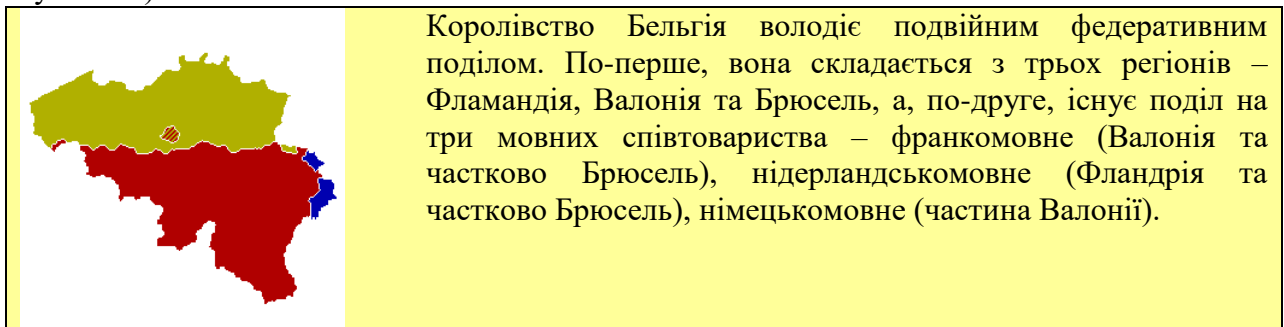
За правами суб'єктів федерації виділяють *симетричні*, суб'єкти федерації мають однакові права (наприклад, США, ФРН) та *асиметричні* – суб'єкти федерації мають різні права (наприклад, Індія, Малайзія).



За принципами утворення виділяють федерації створені на *національній* (суб'єкти федерації є формою національного самовизначення, наприклад Бельгія), *територіальній* (форма врахування територіальних відмінностей, наприклад Бразилія), *змішаній* (наприклад, Російська Федерація) основі.



Федерації також можуть створюватися на територіальній та позатериторіальній основі (іноді з одночасним співіснуванням територіальних та поза територіальних суб'єктів).



### Заповніть таблицю. Федеративні держави світу та їх суб'єкти

Країна	Суб'єкти федерації
--------	--------------------

До числа складних держав можна віднести й унітарні держави з автономними утвореннями. *Автономія* означає, що самоврядні територіальні одиниці мають самостійність у рамках конституції і/або закону. При цьому суверенітет в межах країни є єдиним та неподільним, а автономії жодних суверенних прав не мають, тобто, на відміну від суб'єктів федерації, джерелом влади для автономії є воля всього народу країни, а рівень їх автономних прав визначається державою в цілому, а не самостійно. Законні рішення органів публічної влади чи населення цих одиниць, прийняті в межах встановлених конституцією або законом автономних прав, не можуть бути скасовані органами держави, у котру входить дана автономія.

Обсяг територіальної автономії може бути різним. У цьому зв'язку зазвичай виділяють дві її форми: державну (законодавчу) і місцеву (адміністративну). *Державна* (законотворча) форма автономії характеризується тим, що носій її має зовнішні ознаки держави – парламент, уряд, конституцію, громадянство тощо. Причому в загальнодержавній конституції як правило визначається сфера нормотворчої компетенції автономії. Рішення автономії з цих питань за умови їх відповідності законодавству є виключними та остаточними навіть за умов їх недоцільності з точки зору органів влади держави в цілому. До числа законодавчої автономії належать, наприклад, Фарерські острова у складі Данії.





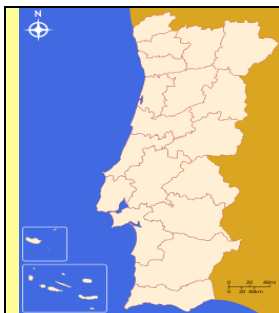
Фарерські острова – група о-вів у Північному морі, площею 1,3 тис. кв. км. та з чисельністю населення 50 тис. чол. До повноважень автономії Фарер (з 1949 р.) належить законодавче регулювання й вирішення всіх внутрішніх питань за виключенням зовнішньополітичних, валютних, оборонних. Фарерські острова не входять до складу ЄС.

*Адміністративна автономія* вищезгаданих ознак не має, а коло автономних прав територіальних одиниць визначається, як правило, звичайним законом (наприклад, Республіка Гагауз Ері у складі Молдови). При адміністративній автономії функції держави довіряється вирішувати на рівні територіальних одиниць органам влади, що самостійно формуються місцевим населенням. В той самий час питання місцевого значення для адміністративної автономії не визначаються, а держава може скасувати рішення місцевих органів влади за умов не тільки їх відповідності законом, але й доцільності.



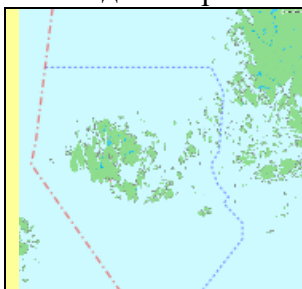
Республіка Гагауз-Ері утворена у 1994 р. У складі Молдови у місцях компактного проживання гагаузів. Вища посадова особа республіки – Башкан – є членом уряду Молдови.

Автономії, що віддалені від центру держави (наприклад характеризуються островним положенням), або відрізняються іншими територіальними особливостями є *територіальними* (Азори або Мадейра у складі Португалії).



Азорські о-ва та о. Мадейра отримали автономний статус у 1976 р. внаслідок островного положення та віддаленості від основної території Португалії.

Автономії зі значною часткою інонаціонального населення ніж у країні в цілому надається часом статус *національно-територіальної автономії* (наприклад, Аланди у складі Фінляндії). Національно-територіальна автономія може бути як конституційною, так і адміністративною, різним може бути і рівень автономних прав.



Аландські острова – архіпелаг в Балтійському морі. Територія – 1,5 тис., населення 26 тис. Населений переважно шведами. У складі Фінляндії автономний статус набув у 1921 р. за рішенням Ліги Націй.

Іноді національні автономії набувають поза територіальної форми – т.зв. Національно-персональна автономія (автономія саамів у складі Норвегії, Швеції, Фінляндії).

**Заповніть таблицю.** Унітарні країни Європи та СНД з автономними утвореннями

Країна	Автономна частина
--------	-------------------

*Міждержавні утворення* також відрізняються між собою за устроєм. Звичайно виділяють такі форми як конфедерації, співдружності, особисті унії, кондомініуми, асоційовані держави, федерасі.

*Конфедерація* – є постійним союзом держав, при якому утворюються загальні органи типу парламенту, уряду, верховного суду, однак юридична специфіка полягає у тому, що акти органів конфедерації, у всякому разі, акти законодавчої і виконавчої влади, не діють безпосередньо на територіях держав – суб'єктів конфедерації, а мають потребу в підтвердженні (ратифікації) їх відповідними органами, що можуть їх і нуліфікувати, тобто відхилити. Типовою конфедерацією є, наприклад Європейський Союз або Союзна держава Російської Федерації та Республіки Білорусь.

*Унія* – форма з'єднання монархічних держав під короною одного суверена. Розрізняють особисту і реальну унію. Формальним підставами укладання особистої унії є звичайно династичні шлюби або обрання на престол монарха. Об'єднані в особистій унії держави зберігають свій суверенітет і міжнародно-правову суб'єктність. У особистій унії знаходяться, наприклад, Англія та Канада. Реальна унія являє собою більш міцне об'єднання, виступає на міжнародній арені як єдиний суб'єкт, що володіє єдиним суверенітетом і є формою складної держави (Шотландія, Уельс, Північна Ірландія, о-в Мен у складі Великобританії).



Єлизавета II

Крім Сполученого королівства Великобританії та Північної Ірландії британська королева є главою ще 15 держав: Австралії, Антигуа і Барбуди, Багами, Барбадос, Беліз, Гренада, Канада, Нова Зеландія, Папуа – Нова Гвінея, Сент Вінсент та Гренадіни, Сент-Кітс і Невіс, Сент-Люсія, Соломонові о-ва, Тувалу, Ямайка. Крім цього вона є Лордом Острова Мен та верховним правителем о. Гернсі та о. Джерсі.

Офіційний титул Єлизавети II:

*«Єлизавета II, Божою милостю Королева Сполученого королівства Великобританії та Північної Ірландії та інших її Володінь та Територій, голова Співдружності, Захисниця Віри».*



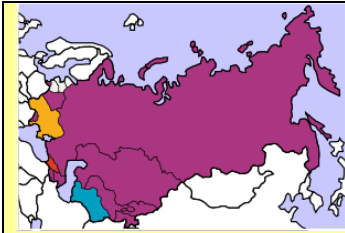
Чарльз III  
Карл III

**Чарльз III, Карл III** ([англ. Charles III, King of the United Kingdom](#); [14 листопада 1948](#), [Букінгемський палац](#)) – [король Сполученого Королівства](#) та ще 14 країн [Співдружності націй](#). Прямий спадкоємець [Єлизавети II](#), був [Герцогом Корнуольським](#) і [Герцогом Розсейським](#) з 1952 року до свого сходження на престол у 2022 році.

Офіційний титул:

*Його Величність Карл, милістю Божою Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії та інших Його королівств і територій Король, Голова Співдружності, захисник віри.*

*Співдружність* є пухкою конфедерацією, або історичною спільністю, що склалася на базі імперій, які раніше існували (Британська Співдружність, Французька Співдружність, СНД). В межах співдружності спрощений візовий режим, процес отримання громадянства громадянами країн, що входять до співдружності. Але ні виборних представницьких, ні виконавчих органів в межах співдружності не створюються.



**Співдружність незалежних держав** – міждержавне об'єднання ряду колишніх республік СРСР, утворено у грудні 1991 р. Державами засновниками СНД є Вірменія, Білорусь, Казахстан, Молдова, Росія, Узбекистан, Україна. Членами СНД є Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Казахстан, Киргизія, Молдова, Росія, Таджикистан, Узбекистан. Туркменія є асоційованим членом СНД. Україна є державою-спостерігачем СНД.

*Протекторат* – форма залежності, при якій одна держава або група держав (протектор) бере на себе здійснення зовнішніх зносин іншої держави (або її частини), захист її території і фактично ставить під свій контроль її внутрішні справи через свого резидента (наприклад, вищою посадовою особою Боснії і Герцеговина є Верховний представник, що отримує свої повноваження від ООН).

*Кондомініум* у міжнародному праві означає співволодіння, здійснення верховної влади над однією і тією же територією декількома державами.

**Довідка:**

В Європі кондомініум Іспанії та Франції існує на о. Фазан на р. Бідасоа.

За підсумками Андрусівського перемир'я 1654 р. між Росією та Польщею Запорізька Січ також визначалася як територія, що знаходиться у спільному російсько-польському управлінні.

*Федерасі* – це союз малої та великою державою, стосунки між якими можуть бути змінені лише за згодою обох сторін (Пуерто-Ріко з США).



Пуерто-Ріко знаходиться під владою США державою, але не входить до її складу. Пуерто-Ріко має власну Конституцію, систему влади, але її громадяни є громадянами США, долар США є валютою Пуерто-Ріко тощо.

При наявності *асоціації держав* створюється об'єднання, у якому велика і мала держава утворює постійно діючий союз, але він може бути в однібічному порядку розірваний будь-якою стороною без згоди з іншою (Ліхтенштейн з Швейцарією, Мікронезія з США, Монако з Францією, Сан-Марино з Італією, Андорра з Францією та Іспанією).



Ліхтенштейн – карликова держава (площа 160 кв. км., населення 36 тис.) на межі Австрії та Швейцарії. Утворено у 1719 р. Після I Світової війни уклав низку політичних та економічних договорів з Швейцарією. Швейцарський франк є також валютою Ліхтенштейну, Швейцарія здійснює дипломатичне представництво Ліхтенштейну та військовий захист.

Самостійною формою територіального устрою можна вважати *імперії*, в яких дивовижно переплітався унітаризм й федералізм, суперцентралізація та децентралізація, адміністративно-територіальний та політико-територіальний поділ тощо. Майже всім імперіям були притаманні деякі риси унітарної держави, зокрема, єдиний керівний центр, ієрархічно-вертикальна система владних структур та ін. Водночас, багатьом імперіям були

притаманні і певні елементи федеративної держави, зокрема поліетнічний склад населення, етнонаціональний територіальний поділ, існування державних утворень з власною системою права тощо.



Російська імперія була утворена у 1721. За формою правління була абсолютною монархією (дуалістичною монархією з 1905 р.). Поділялася на 81 губернію та 20 областей, що жорстко керувалися з центру. До складу імперії входили також Царство Польське та Велике князівство Фінляндське, що знаходилися в особистій унії з Росією та володіли значною самостійністю у внутрішніх справах. Бухарський та Хівинський емірати, що знаходилися у складі імперії як самостійні політичні утворення з власними монархіями. Системою самоврядування володів також Уряханський край.

### 3.2. Конституційно-правові засади територіального устрою України

Відповідно до ст. 2 *Конституції України* суверенітет України поширюється на всю територію, Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. Ці конституційні норми обумовлюють наявність в Україні єдиної Конституції (Конституція АРК прийнята у формі закону України, причому в процесі її обговорення до неї були внесені зміни), єдиного керуючого центру, вертикально-ієрархічної структури владних установ і відносин органів державної влади, єдиної для всієї країни системи права, єдиного громадянства тощо.

Також у ст. 132 *Конституції України* визначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Єдність і цілісність державної території означає, що складові частини держави перебувають в нерозривному взаємному зв'язку, визначаються внутрішньою єдністю. Поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади проявляється в тому, що за центральними органами держави зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, а решта функцій передається на місця, насамперед до компетенції органів місцевого самоврядування. Збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій означає передусім диференційований підхід до вирішення питань оптимального економічного розвитку, демографічної політики.

**Чи означає, що єдина економічна, культурна, соціальна тощо політика має бути однаковою?**

#### Проаналізуйте ситуацію

*Газета однієї з партій у своєму друкованому органі оприлюднила статтю, в якій автор обговорюючи нову редакцію програми, запропонував внести до програми положення щодо потреби переходу України до децентралізованої моделі у формі утворення регіональних автономій. У дискусії, що розгорнулася, значна кількість членів партії виступили проти, мотивуючи свою позицію тим, що це призведе до перетворення України на федеративну державу. Висловіть власну точку зору щодо цієї дискусії.*

Україна є відносно централізованою державою. Завдяки цьому у більшості територіальних одиниць вищого та середнього рівня (області та райони) публічна влада

представлена інститутом державної влади, у вигляді місцевих державних адміністрацій, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів прокуратури та суду. Також на рівні області/району відсутній інститут самоврядування завдяки невизнання на цьому рівні його владного джерела – громади. За таких умов на рівні області/району існують лише обласні та районні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад в межах області та району. Одночасно територіальні громади, а отже й інститут місцевого самоврядування представлений лише на рівні сільських, селищних, міських громад.

Територіальний устрій України є також асиметричним, внаслідок того, що різні територіальні одиниці одного рівня володіють різними правами. Так, вищі територіальні одиниці – області – мають більш вузькі права у порівнянні з Автономною Республікою Крим та містом Київ, де поряд з місцевими органами державної влади представлений й інститут самоврядування. Райони, перебуваючи на одному рівні з територіальними громадами міст обласного значення володіють значно меншими правами, а ніж останні.

У складі України також є Автономна Республіка Крим, що є територіальною автономією.

### **Чи є Україна простою державою за типом територіального устрою?**

Як суверенна держава Україна входить до деяких міждержавних утворень, а також міждержавних організацій, що володіють міжнародною правосуб'єктністю. Зокрема Україна входить до ООН, Ради Європи, ОБСЄ, ГУАМ, Організації Чорноморського економічного співробітництва тощо.

### **3.3. Основні характеристики статусу територіальних одиниць**

Як зазначалось, територіальний устрій проявляється через статус, компетенцію та відповідальність органів публічної влади, що створюються у територіальних одиницях. Крім того, територіальний устрій має прояв через взаємовідносини між центром та територіальними одиницями, а також територіальних одиниць поміж собою. Взаємовідносини можуть ґрунтуватися на субординаційних (вертикальних) основах, що передбачають відносини відповідальності, підконтрольності та підзвітності одних суб'єктів перед іншими суб'єктами. З іншого боку, координаційні (горизонтальні) відносини характеризуються такою формою відносин, за яких відсутня підпорядкованість та відповідальність, а взаємодія відбувається на взаємній зацікавленості. Реординаційна форма взаємовідносин припускає взаємну відповідальність, підконтрольність та підзвітність.

Зазначеним формам взаємовідносин відповідають форми розподілу компетенції між центром та територіальними одиницями: централізація, деконцентрація, деволуція, децентралізація.

*Централізація* – форма організації процесів, що відбуваються у межах територіального устрою, за якої відбувається концентрація прав, повноважень, відповідальності та функцій в межах одного виду публічної влади.

### **У чому полягає централізація у територіальному устрою України?**

*Деконцентрація* – різновид централізації, за яким здійснюється перерозподіл прав, повноважень, відповідальності та функцій серед організаційних ланок одного виду публічної влади.

### **У чому полягає деконцентрації у територіальному устрою України?**

*Децентралізація* – форма організації процесів, що відбуваються у межах територіального устрою, за яким відбувається передача прав, повноважень, відповідальності та функцій від держави до інших видів публічної влади (місцевого та/або регіонального самоврядування).

### **У чому полягає деконцентрації у територіальному устрою України?**

*Деволуція* – форма організації процесів, що відбуваються у межах територіального устрою, за якої відбувається передача (делегування) повноважень від одного виду публічної влади до іншого, але без передачі відповідальності та зі збереженням контролю за реалізацією переданих повноважень.

### **У чому полягає деволуція у територіальному устрою України?**

Автономна Республіка Крим – автономна політико-територіальна одиниця України, невід’ємна складова частина України, яка в межах повноважень, визначених Конституцією України вирішує питання, віднесені до її відання. Автономні права Автономної Республіки Крим здійснюються як безпосередньо громадянами України, що мешкають у Криму, так і через створювані ними органи – Верховну Раду Автономної Республіки Крим та Раду Міністрів Автономної Республіки Крим.

### **Використовуючи матеріали Інтернет порівняйте статус АРК зі статусом Республіки Гагауз-Ері**

**Стаття 134.** Автономна Республіка Крим є невід’ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання.

**Стаття 135.** Автономна Республіка Крим має Конституцію Автономної Республіки Крим, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України.

Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

**Стаття 136.** Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень приймає рішення та постанови, які є обов’язковими до виконання в Автономній Республіці Крим. Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням із Президентом України.

Повноваження, порядок формування і діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим визначаються Конституцією України та законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, віднесених до її компетенції.

Правосуддя в Автономній Республіці Крим здійснюється судами, що належать до єдиної системи судів України.

## **Автономна Республіка Крим є політичною чи адміністративною автономією, створеною на національній чи територіальній основі?**

Державна влада в Автономній Республіці Крим представлена територіальними органами центральних органів виконавчої влади, прокуратурою Автономної Республіки Крим, що безпосередньо підпорядковуються відповідними центральними органам. Крім того, в Автономній Республіці Крим діє Апеляційний суд Автономної Республіки Крим, місцевий господарський суд, що входять до єдиної системи правосуддя в Україні. Нарешті, в Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, як орган, що сприяє виконанню на території Автономної Республіки Крим повноважень Президента України.

### **Які види публічної влади представлені на рівні АРК?**

Область як вища одиниця в адміністративно-територіальному поділі України володіє меншим обсягом повноважень, ніж Автономна Республіка Крим. На обласному рівні здійснюються функції державної влади, а також місцевого самоврядування, що стосуються спільних інтересів територіальних громад в межах області.

Державна виконавча влада на обласному рівні представлена обласними державними адміністраціями як органами загальної компетенції, а також територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Обласним державним адміністраціям підзвітні та підконтрольні районні державні адміністрації, а також у частині делегованих повноважень виконавчі органи місцевого самоврядування міст обласного значення. Крім того, на обласному рівні діють обласні прокуратури. Судова влада представлена на обласному рівні апеляційним судом, місцевим господарським судом, що входять як середня ланка до єдиної системи правосуддя в Україні.

Як адміністративно-територіальна одиниця область виступає територіальним простором діяльності обласної ради, що представляє спільні інтереси самоврядних територіальних громад на території області. Обласна рада формується жителями територіальних громад міст обласного значення, а також громадянами, що мешкають у межах адміністративних районів. Обласній раді підзвітна та підконтрольна місцева державна адміністрація у частині делегованих повноважень.

### **Які види публічної влади представлені на рівні області?**

В Києві здійснюються функції державної влади, функції місцевого самоврядування, а також додаткові функції, пов'язані зі столичним статусом міста.

В Києві існує система місцевого самоврядування в особі громади, ради, виконавчого органу ради – Київської міської державної адміністрації, міського голови. Інститут державної влади представлений головою Київської міської державної адміністрації, що призначається за результатами обрання Київського міського голови, міських органів центральних органів виконавчої влади, органів прокуратури. На рівні Києва утворений міський апеляційний та місцевий господарський суди, як середня ланка судової системи.

На рівні адміністративних районів державна влада представлена районними державними адміністраціями, що підпорядковані обласним державним адміністраціям, районними органами центральних органів виконавчої влади, органами прокуратури, що підпорядковані обласній ланці. Створені в районах місцеві суди виступають в якості найнижчої ланки судів загальної юрисдикції. Районним державним адміністраціям підзвітні та підконтрольні у частині делегованих повноважень виконавчі органи міст районного значення, селищ, сіл. Як адміністративно-територіальна одиниця район

виступає територіальним простором діяльності районних рад, що представляють спільні інтереси самоврядних територіальних громад на території району.

### **Які види публічної влади представлені на рівні району?**

Публічна влада у міських територіальних громадах (міст обласного значення) представлена інститутом місцевого самоврядування в особі територіальної громади, ради, голови, виконавчих органів. В містах обласного значення також представлений інститут державної влади в особі територіальних органів центральних органів виконавчої влади та міських прокуратур, що підпорядковані обласній ланці. Місцеві міст обласного значення без районного поділу суди виступають як найнижча ланка єдиної системи судочинства в Україні.

### **Які види публічної влади представлені на рівні міста обласного (республіканського АРК) значення, району міста?**

Інститут місцевого самоврядування на рівні районів у містах представлений територіальною громадою району, районною радою, виконавчими органами районної у місті ради, головою районної у місті ради, органами самоорганізації. Якщо за рішенням міських рад міст з районним поділом територіальні громади районів у місті не утворюють власні органи, то на рівні району у місті створюється виконавчий орган міської ради. Інститут державної влади на рівні районів в місті представлений районними у місті підрозділами центральних органів виконавчої влади, органами прокуратури. Районні у містах суди виступають як найнижча ланка єдиної системи судочинства в Україні. У районах м. Київ та Севастополь також утворюються районні державні адміністрації, які перебувають у вертикальних відносинах з міськими державними адміністраціями.

Публічна влада у міських територіальних громадах (міст районного значення), сільських та селищних територіальних громадах представлена інститутом місцевого самоврядування в особі територіальної громади, ради, голови, виконавчих органів та органів самоорганізації. Виконавчі органи рад міських громад міст районного значення підконтрольні районними державними адміністраціями в частині делегованих повноважень. Територіальні структури державної влади в містах районного значення не створюються.

### **Які види публічної влади представлені на рівні сільської, селищної, міської територіальної громади?**

Органи самоорганізації (домові, вуличні, квартальні комітети та їх голови) знаходяться у координаційних відносинах з міськими радами в питань власної компетенції, підзвітні та підконтрольні в частині наділеної компетенції з місцевими радами.

## **Лекція № 4. Територіальний процес в Україні**

- 4.1. Порядок вирішення питань територіального поділу України.
- 4.2. Порядок вирішення питань територіального устрою.
- 4.3. Порядок вирішення питань державної території та кордонів.

Під *територіальним процесом* розуміється сукупність правових норм та процедур вирішення територіальних основ публічної влади. Територіальний процес включає до себе:

- 1) порядок вирішення питань територіального поділу;



- 2) порядок вирішення питань територіального устрою;
- 3) порядок вирішення питань державної території та кордонів.

#### 4.1. Порядок вирішення питань територіального поділу

##### **Утворення і ліквідація областей, районів, встановлення і зміна їх меж.**

Відповідно до *Конституції України* утворення і ліквідація областей або інших територіальних одиниць вищого рівня здійснюється Верховною Радою України. При цьому повинні бути внесені зміни до *Конституції України*, в порядку, передбаченому для зміни розділу IX “Територіальний устрій”.

##### **Правова довідка**

Законопроект про внесення змін до *Конституції України* може бути поданий до Верховної Ради Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Законопроект про внесення змін до *Конституції України* розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції, що передбачають неможливість зміни *Конституції України*, якщо при цьому скасовуються або обмежуються права і свободи людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Законопроект про внесення змін до *Конституції України* попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. Законопроект про внесення змін до *Конституції України*, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті ж самі положення Конституції України.

##### **Чи варто було, на Ваш погляд, закріплювати в Конституції України перелік областей?**

Відповідно до *Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою в Україні* встановлення і зміна меж, встановлення і перенесення адміністративних центрів областей проводяться Верховною Радою України в межах установчої функції шляхом прийняття окремої Постанови Верховної Ради за поданням відповідних обласних рад.

Утворення та ліквідація районів, встановлення і перенесення адміністративних центрів районів здійснюється Верховною Радою України через прийняття постанови за поданням обласних рад. Зміна меж районів проводиться Верховною Радою України через подання відповідних районних.

##### **Заповніть таблицю та дайте аналіз**

Зміни у районному поділу України 1991-2020 рр.

Назва району	Область	Рік утворення
--------------	---------	---------------

##### **Утворення поселень, зміна меж і адміністративного статусу населених пунктів**

Відповідно до *Конституції України*, *Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України* віднесення населених пунктів до категорії міст зі спеціальним статусом, обласного, районного значення, встановлення і зміна їх меж, а також зміна їх адміністративного статусу проводяться Верховною Радою

України за поданням відповідних обласних рад або Верховної Ради АРК, міських (міст зі спеціальним статусом рад). Зміна меж поселення можлива лише при виявленні точки зору населення та при наявності згоди представницького органу місцевого самоврядування.

Відповідно до *Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою* до категорії міст зі спеціальним статусом може бути віднесено міста, які є найбільшими економічними, культурними і адміністративними центрами, з кількістю населення, як правило, понад 1 мільйон чоловік, якщо для подальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно віднести їх до вищих адміністративно-територіальних одиниць. При віднесенні поселення до категорії міст зі спеціальним статусом рішення приймається у порядку внесення змін до розділу *Конституції України* “Територіальний устрій”.

#### **Ситуації**

У червні 1996 р. Одеська міська рада прийняла рішення про проведення міського референдуму щодо віднесення м. Одеса до категорії міст республіканського підпорядкування (рішення було відмінено у липні 1996 р.). У 2002 р. Львівська міська рада розглядала питання про віднесення м. Львів до категорії міст зі спеціальним статусом (рішення не було прийнято). У березні 2002 р. у Харкові відбулося опитування громадян щодо віднесення м. Харків до категорії міст зі спеціальним статусом. У березні 2003 р. Запорізька міська рада звернулася зі зверненням до Верховної Ради України з пропозицією виокремити статус великих міст України. На розгляд Верховної Ради IV скликання виносився законопроекти „Про спеціальний статус м. Львів” та „Про спеціальний статус м. Кіровоград”.

До категорії міст обласного значення може бути віднесено міста, які є економічними і культурними центрами, мають розвинуту промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд, з кількістю населення понад 50 тисяч чоловік, якщо для подальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно віднести їх до адміністративно-територіальної одиниці середнього рівня. В окремих випадках до категорії міст обласного значення може бути віднесено міста з кількістю населення менш як 50 тисяч чоловік, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення, близьку перспективу дальшого економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення.

До категорії міст районного значення може бути віднесено селища, які мають промислові підприємства, комунальне господарство, житловий фонд, мережу соціально-культурних закладів і підприємств побуту, з кількістю населення понад 10 тисяч чоловік, з яких не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей.

#### **Заповніть таблицю та дайте аналіз**

Зміни у міському розселенні України 1991-2020 рр.

Назва міста	Область	Рік надання статусу
1. Міста обласного значення		
2. Міста районного значення		

Віднесення населених пунктів до категорії селищ встановлення і зміна їх меж, здійснюється Верховною Радою АРК, обласною радою, міською (міст зі спеціальним статусом) радою за поданням відповідних районних, міських (міст обласного значення) рад.

До категорії селищ може бути віднесено населені пункти, розташовані при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах по виробництву переробці сільськогосподарської продукції, а також населені пункти, на території яких розташовані вищі та середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, які мають житловий фонд, з кількістю населення понад 2 тисячі чоловік, з яких

не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей. В окремих випадках до категорії селищ може бути віднесено населені пункти з кількістю населення менш як 2 тисячі чоловік, але не більш як 500 чоловік, якщо вони мають близьку перспективу економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення.

**Заповните таблицю та дайте аналіз**

Зміни у селищному розселенні Вашого регіону 1991-2020 рр.

Назва селища	Район	Рік утворення/ ліквідації
--------------	-------	---------------------------

Створення (ліквідація) сільських населених пунктів, а також зміна їх адміністративного статусу проводяться обласною радою за поданням відповідних районних, міських рад.

**Заповните таблицю та дайте аналіз**

Зміни у сільському розселенні Вашого регіону 1991-2020 рр.

Назва села	Район	Рік утворення/ ліквідації
------------	-------	---------------------------

Утворення та ліквідація районів у містах до прийняття Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій” відповідно до рішення *Конституційного Суду України від 13.07.2001* може здійснюватися міськими радами самостійно. Відповідно до *Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою* встановлення і зміна меж районів у місті проводяться міською радою самостійно, а при наявності районних у місті рад – за поданням виконавчих комітетів відповідних районних у місті рад.

**Утворення та ліквідація громад**

Для опису змін муніципально-територіального поділу на нормативному рівні основними є категорії “утворення”, “перетворення”, “ліквідація”, решта категорій, такі як “об’єднання”, “виділення”, “розділення” тощо служитиме для їх деталізації.

Утворення територіальних громад – процес створення самостійних територіальних громад. Даний процес супроводжується набуттям обов’язкових для громади ознак – самостійних органів, власності, бюджету тощо. Утворення територіальних громад може відбуватися шляхом:

- добровільного об’єднання двох або більше територіальних громад у єдину громаду;
- розділення територіальної громади на дві або більше територіальних громад;
- виділення однієї територіальної громади з іншої;
- виділення територій з двох або більше територіальних громад з метою їх наступного об’єднання у єдину територіальну громаду;
- надання статусу територіальної громади поселенням, що виникли.

Ліквідація територіальних громад – це процес припинення існування самостійних територіальних громад. Процес ліквідації протилежний процедурі утворення нових територіальних громад; його суть – у втраті територіальною громадою констатуючих ознак – власності, бюджету, органів. Ліквідація територіальних громад може бути пов’язана:

- з об’єднанням двох або більше територіальних громад в одну територіальну громаду;
- розділенням територіальної громади на дві або більше нових територіальних громад;
- присднанням до територіальної громади нових територій або поселень з наступним створенням на базі територіальної громади та приєднаних територій нової територіальної громади;
- зі входженням однієї територіальної громади в склад іншої;
- з втратою мешканців;

- з втратою спроможності до самостійного розвитку.

Перетворення територіальних громад – процес суттєвої зміни статусу існуючих територіальних громад без їх скасування. Перетворення територіальних громад здійснюється шляхом:

- зміни меж поміж суміжними територіальними громадами;
- виділення з територіальної громади нової громади;
- перенос адміністративного центру територіальної громади з одного поселення до іншого;
- найменування, перенайменування територіальної громади;
- зміна адміністративного статусу поселення, в межах якого існують громада (наприклад, перетворення селища у місто).

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» врегульовані основні засади щодо утворення нових територіальних громад шляхом об'єднання або приєднання. Головними умовами процесу утворення є наступні:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади. Добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості. Найменування об'єднаної територіальної громади, як правило, є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром.

Механізм добровільного об'єднання територіальних громад полягає у наступному:

*Етап 1. Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад*

- прийняття рішення про ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад у форматі а) розпорядження голови територіальної громади, б) рішення не менш як 1/3 від загального складу ради; в) місцевої ініціативи членів громади; г) рішення органу самоорганізації населення у випадку якщо він представляє інтереси 1/3 членів громади

- проведення громадського обговорення ініціативи на громадських слуханнях. Підсумки громадських слухань оформлюються протоколом.

- обговорення місцевою радою та прийняття рішення з надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад.

- направлення письмового звернення головам рад суміжних громад, з якими планується об'єднання, у випадку позитивного рішення ради.

*Етап 2. Обговорення ініціативи про об'єднання суміжними громадами*

- вивчення ініціативи органами та посадовими особами місцевого самоврядування суміжних громад;

- проведення громадського обговорення ініціативи на громадських слуханнях суміжних громад;

- обговорення радами суміжних громад та прийняття рішення з надання згоди на

добровільне об'єднання територіальних громад;

- у випадку прийняття рішення направлення згоди щодо об'єднання до ради, що виступила з пропозицією щодо об'єднання.

*Етап 3. Опрацювання організаційних питань щодо об'єднання*

- утворення спільної робочої групи з равним представництвом усіх громад з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад

- підготовка робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, у т.ч. з питань переліку територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування; плану організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

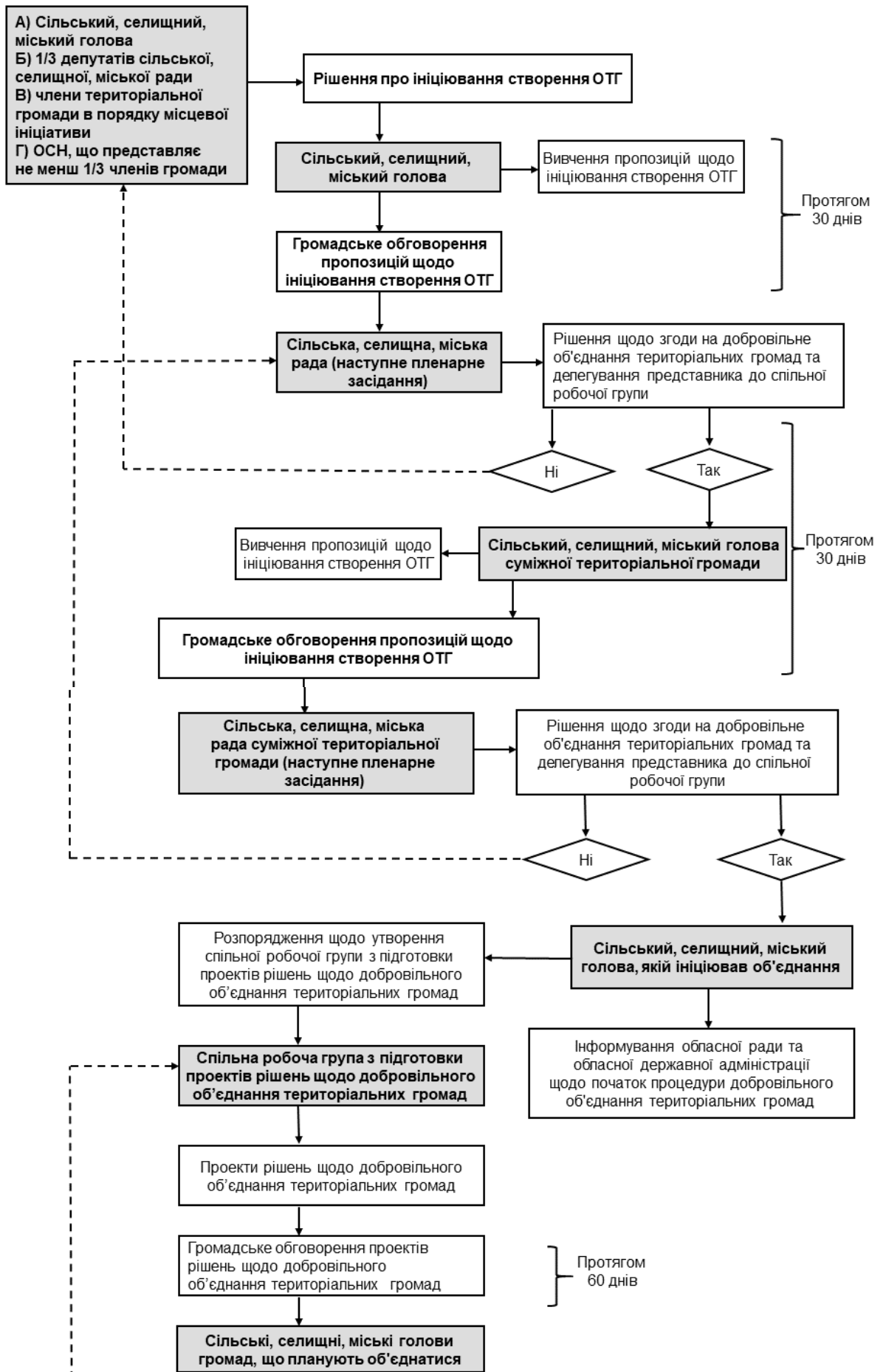
- проведення громадського обговорення проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад серед мешканців громад;

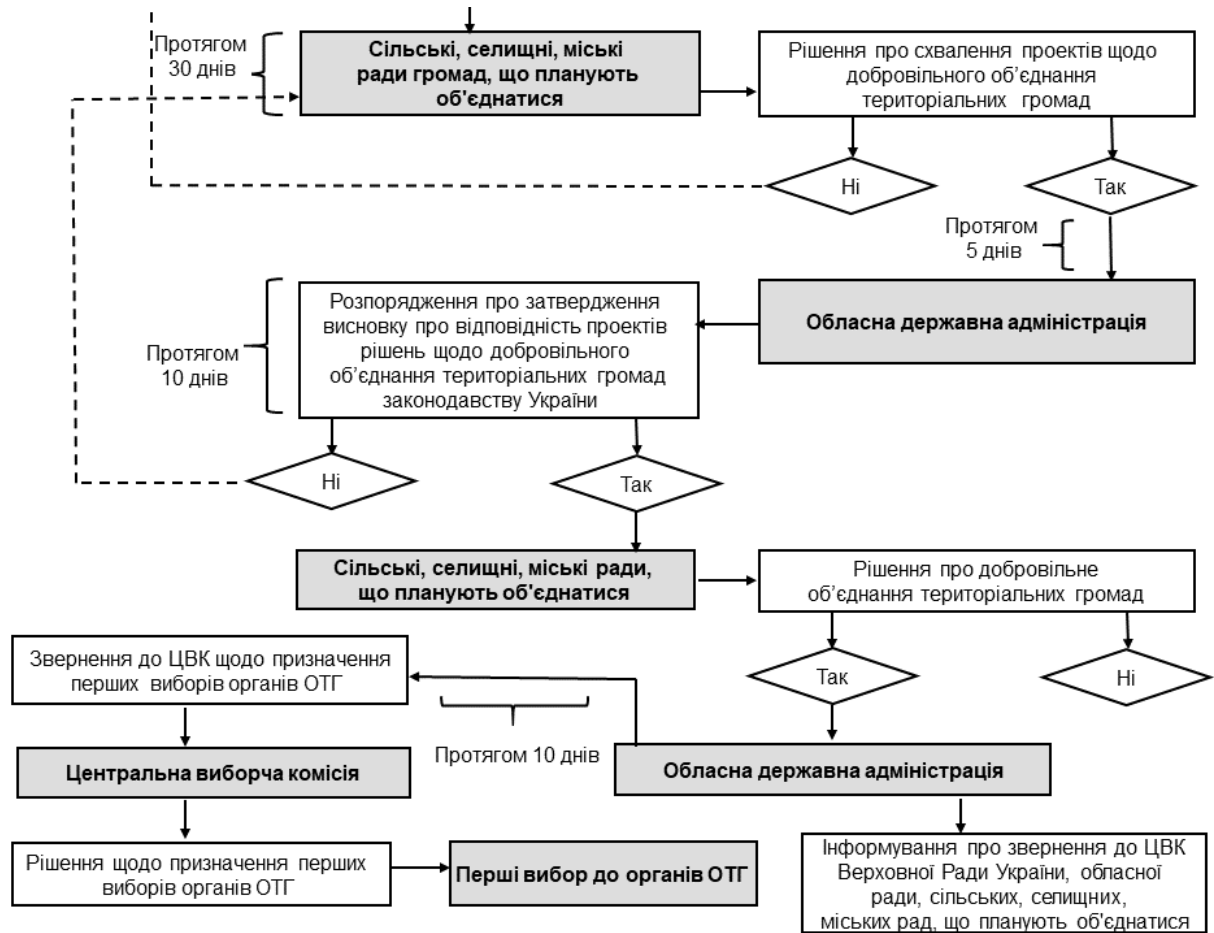
- подання обласній державній адміністрації відповідних рішень для надання висновку щодо їх відповідності Конституції та Законам України;

- у випадку схвального висновку прийняття рішень місцевими радами щодо добровільного об'єднання або проведення місцевого референдуму із зазначених питань.

Об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі. Якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади. У такому разі проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району розробляється відповідно до постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядження голови обласної державної адміністрації. Утворення об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського Автономної Республіки Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує.

- призначення виборів органів та посадових осіб об'єднаної територіальної громади.





Окрім об'єднання, закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає також приєднання до об'єднаної територіальної громади. У даному випадку відмінність процедури від об'єднання полягає у тому, що нові вибори в межах всієї об'єднаної громади не проводяться, а відбуваються лише довибори до існуючої ради об'єднаної територіальної громади.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» з метою надання орієнтирів щодо створення спроможних територіальних громад обласна державна адміністрація розробляє, а Кабінет Міністрів України затверджує перспективний план формування територій громад області. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад формування спроможних територіальних громад здійснюється у Перспективному плані здійснюється у такій послідовності:

1) визначення потенційними адміністративними центрами міст обласного значення та населених пунктів, що мають статус районних центрів, та зон їх доступності. Зони доступності таких потенційних адміністративних центрів визначаються на відстані не більш як 20 кілометрів дорогами з твердим покриттям. Відстань може бути збільшена до 25 кілометрів у разі, коли чисельність населення спроможної територіальної громади в зоні віддаленості від потенційного адміністративного центру більш як 20 кілометрів становить не більш як 10 відсотків загальної чисельності населення такої громади. Така відстань може бути зменшена у разі відсутності доріг з твердим покриттям чи особливостей рельєфу, що унеможливило сполучення (ріки без мостів, гори). Зони доступності потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад визначаються з урахуванням доступності послуг у відповідних сферах, зокрема часу прибуття для надання швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках та пожежної допомоги, що не має перевищувати 30 хвилин;







невеликі метеостанції і т.п.), та одиночні двори не є самостійними населеними пунктами і лічаються за тими населеними пунктами, з якими вони зв'язані в адміністративному або територіальному відношенні.

Населені пункти, з яких виїхали або переселилися жителі, підлягають виключенню з облікових даних. З облікових даних виключаються також населені пункти, які включені в межі міст, селищ або об'єднані з іншими населеними пунктами.

Рішення обласних, міських (міст зі спеціальним статусом) рад з питань адміністративно-територіального устрою, набирають чинності через десять днів після опублікування повідомлень про них у "Відомостях Верховної Ради України".

Органами статистики впровадженій особливий класифікатор із статистичного обліку адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів:

Рівень групування/розряд				Приклади
I	II	III	IV	
1—2	3—5	6—8	9—10	
XX				
1. автономна республіка, область 2. <a href="#">місто зі спеціальним статусом</a>				01 – АРК 05 – Вінницька область 80 – місто <a href="#">Київ</a>
XX	XXX			
1 – місто обласного значення 2 – район Автономної Республіки Крим, області 3 – район міста зі спеціальним статусом				44 118 – Луганська область, м. <a href="#">Лисичанськ</a> 05 202 – Вінницька область, <a href="#">Барський район</a> 80 362 – м.Київ, <a href="#">Ватутінський район</a>
XX	XXX	XXX		
1 – місто районного значення 2 – не використовується 3 – район міста обласного значення 4 – <a href="#">селище міського типу</a> , у складі міста обласного значення 5 – селище міського типу у складі району 6 – селище міського типу у складі району міста 7 – місто у складі іншого міста 8 – сільська громада у складі району 9 – сільська громада у складі міста або району міста				05 202 101 – <a href="#">Вінницька область Барський район</a> , м. Бар (місто) 59 101 363 – <a href="#">Сумська область</a> м. <a href="#">Суми</a> , <a href="#">Зарічний</a> 14 115 453 – <a href="#">Донецька область</a> , смт. <a href="#">Водянське</a> , підпорядковане <a href="#">Добропільській міськраді</a> 14 209 554 – <a href="#">Донецька область</a> , <a href="#">Артемівський район</a> 44 101 659 – <a href="#">Луганська область</a> смт. <a href="#">Ювілейне</a> , підпорядковане <a href="#">Артемівській райраді</a> 14 112 703 – <a href="#">Донецька область</a> , м. <a href="#">Артемове</a> , підпорядкований <a href="#">Дзержинській міськраді</a> м. <a href="#">Луганська</a> 05 202 802 – <a href="#">Вінницька область Барський район</a> , <a href="#">Балківська сільська громада</a> 44 123 910 – <a href="#">Луганська область</a> , <a href="#">Благоївська громада</a> , у складі м. <a href="#">Ровеньки</a>
XX	XXX	XXX	XX	
село, селище				59 206 810 03 – Сумська область, Білопільський район, Бобрицька громада, с.Руда

Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування” облік та територіальних громад та органів місцевого самоврядування здійснюється Верховною Радою України.

***Перелік документів і матеріалів, які подаються до Верховної Ради для розгляду питань адміністративно-територіального поділу***

Відповідно до [Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою](#) для розгляду питань адміністративно-територіального устрою обласна, міська (міста зі спеціальним статусом) ради подають до Верховної Ради України такі документи і матеріали:

- а) подання з обґрунтуванням доцільності пропозицій, що вносяться;
- б) економічну характеристику, що містить відомості про загальну кількість населення, в тому числі за сферами затятості, перелік основних промислових підприємств, будівельних, транспортних та інших організацій з зазначенням їх виробничих показників, кількості працюючих на кожному з них; відомості про комунальне господарство, житловий фонд з зазначенням його форми власності, соціально-культурні заклади, підприємства торгівлі і побуту, про річний бюджет; відомості про наявні і передбачувані у зв’язку з пропозиціями, що вносяться, структуру і штати виконавчого комітету ради, або місцевої державної адміністрації їх відділів і управлінь, джерела покриття додаткових видатків на утримання працівників органів управління, наявність приміщень для них; розмір території населеного пункту з зазначенням основних землекористувачів; найменування найближчої залізничної станції і відстань від населеного пункту; пропозиції щодо найменування району, міста, району в місті;
- в) схематичну карту з пропонованими змінами.

***Порядок вирішення питань щодо територій з спеціальним статусом***

*Території, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи*

Відповідно до Закону України “Про правовий режим територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи” території, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи встановлюються та переглядаються Кабінетом Міністрів України на основі експертних висновків Національної комісії по радіаційному захисту населення України, Академії наук України, Міністерства охорони здоров’я України, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерства сільського господарства і продовольства України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Державного комітету України по гідрометеорології за поданням обласних рад і затверджуються Верховною Радою України.

*Території природно-заповідного фонду*

Відповідно до Закону України “Про природно-заповідний фонд” України підготовка і подання клопотань про створення чи оголошення територій та об’єктів природно-заповідного фонду можуть здійснюватися центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища, науковими установами, природоохоронними громадськими об’єднаннями або іншими заінтересованими підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також щодо інших територій та об’єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення приймаються Президентом України. Рішення про створення біосферних заповідників приймається з додержанням вимог міжнародних договорів та міжнародних програм, учасником яких є Україна. Рішення про організацію чи оголошення територій та об’єктів природно-

заповідного фонду місцевого значення та встановлення охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду приймається обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

#### *Зони надзвичайних ситуацій*

Відповідно до Закону України “Про зони надзвичайної екологічної ситуації” окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України.

Відповідно до Закону України “Про правовий режим воєнного стану” воєнний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України. Указ Президента України про введення воєнного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації.

Відповідно до Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану” надзвичайний стан на території України або окремих її місцевостях встановлюється аналогічно встановлення воєнного стану.

#### *Гірські території*

Відповідно до Закону України “Про статус гірських населених пунктів України” пропозиції щодо надання населеним пунктам статусу гірських подаються Урядом Автономної Республіки Крим та обласними державними адміністраціями Кабінету Міністрів України.

Перелік населених пунктів, яким надається статус гірських, затверджується Кабінетом Міністрів України.

У разі ліквідації, перейменування, об'єднання, роз'єднання населених пунктів, яким надано статус гірських, або створення нових зазначених перелік уточнюється в такому ж порядку.

#### *Курортні території*

Відповідно до Закону України “Про курорти” підготовку та подання клопотань про оголошення природних територій курортними можуть здійснювати центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування або інші заінтересовані підприємства, установи, організації та громадяни. Рішення про оголошення природних територій курортними територіями державного значення приймає Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України.

Рішення про оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення приймають Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради за поданням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

#### *Поліські території*

Поліські території України визначаються Кабінетом Міністрів України відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про визначення поліських територій України”.

#### *Територіальні утворення центральних органів виконавчої влади*

Округи діяльності окремих центральних органів виконавчої влади (міністерств, служб, інспекцій тощо) встановлюються Кабінетом Міністрів України або наказом центрального органу виконавчої влади.

#### 4.2. Порядок вирішення питань територіального устрою

Територіальний устрій в Україні визначається *Конституцією України*. Саме тому зміна територіального устрою можлива лише шляхом зміни *Конституції України* або прийняття нової Конституції. При цьому Конституція не може бути змінена якщо при цьому скасовуються або обмежуються права і свободи людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України

Основною характеристикою територіального устрою України відповідно до розділу I “Загальні засади” *Конституції України* є визначення України в якості унітарної держави, а також гарантування інституту місцевого самоврядування. Згідно з процедурою внесення змін до *Конституції України* відносно розділу “Загальні засади” законопроект про внесення змін до *Конституції України* може бути поданий до Верховної Ради Президентом України або не менш як двома третинами народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Законопроект про внесення змін до *Конституції України* розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 *Конституції*, що передбачають неможливість зміни *Конституції*, якщо при цьому скасовуються або обмежуються права і свободи людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Законопроект про внесення змін до *Конституції України*, вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. Нарешті, схвалене парламентом рішення має бути затверджене Всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділу “Загальні засади” *Конституції України* з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради наступного скликання.

**Чи можливо утворення Федеративної Республіки Україна через конституційні зміни?**

**Чи можлива заміна місцевого самоврядування інститутами державної влади на місцях через конституційні зміни?**

Порядок внесення змін до *Конституції України* відносно інших розділів *Конституції України*, що регулюють територіальний устрій – розділ IV “Верховна Рада України”, розділ VI “Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади”, розділ IX “Територіальний устрій України”, розділ X “Автономна республіка Крим”, розділі XI “Місцеве самоврядування” дещо спрощений.

Законопроект про внесення змін до *Конституції України* може бути поданий до Верховної Ради Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Законопроект про внесення змін до *Конституції України* розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 *Конституції*, що передбачають неможливість зміни *Конституції*, якщо при цьому скасовуються або обмежуються права і свободи людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Законопроект про внесення змін до *Конституції України* попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. Законопроект про внесення змін до *Конституції України*, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті ж самі положення Конституції України.

#### 4.3. Порядок вирішення питань державної території та кордонів

Відповідно до *Конституції України* територія України є цілісною та недоторканою, що не припускає самовизначення або відторгнення тієї чи іншої території від України, бо це буде означатиме порушення конституційного ладу. До того ж принцип цілісності не може бути виключений з Конституції, бо вона в свою чергу не може бути змінена, якщо зміни спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Окреслене, означатиме, що державна територія України може бути змінена лише в сторону збільшення, що дозволяє розглянути деякі шляхи набуття території. Зміни в міжнародному праві у ХХ ст. здійснили суттєвий вплив на способи набуття державної території. Виникнення принципу заборони загрози або використання сили зробило протиправним озброєний напад та вторгнення на іноземну територію, а поява принципу недоторканості та цілісності державної території зробило протиправним насильницьку зміну державної території. Однак є певні правові механізми зміни приналежності тієї чи іншої території.

Сучасне міжнародне право визначає наступні випадки, що є основою для легальної зміни території держави:

По-перше, у випадку здійснення народами права на самовизначення. У даному випадку можливе не тільки виділення, але й розділення та возз'єднання народів, що має наслідком ліквідації старих міждержавних кордонів та встановлення нових.

17.02.2008 албанські власті Автономного краю Косова та Метохії в односторонньому порядку проголосили незалежність від Сербії та створення Республіки Косово. 08.10.2008 за пропозицією делегації Сербії Генеральна Асамблея ООН звернулася до Міжнародного Суду ООН з проханням винести консультативний висновок з цього приводу та дати відповідь на запитання «Чи відповідає одностороннє проголошення незалежності тимчасовими інститутами самоврядування Косово нормам міжнародного права». Міжнародний Суд ООН звернувся до держав-членів ООН надати свої висновки із зазначеного. 28 держав взяли участь у дебатах, з яких 14 висловилися за відповідність (у т.ч. США, Франція, Великобританія) та 14 висловилися проти (у т.ч. Росія, Китай). Відповідно до консультативного висновку Міжнародного Суду ООН загальне міжнародне право не містить заборону на проголошення незалежності в односторонньому порядку.

По-друге, *цесія*, тобто передача суверенітету над певною територією від однієї держави до іншої згідно з угодою. Так, відповідно до *Договору між СРСР та Чехословаччиною про Закарпаття 1945 р.* остання передавалась до складу УРСР, а мешканці цієї території отримали право обирати між чехословацьким та громадянством СРСР. Цесія також може відбуватися шляхом взаємного обміну рівноцінними ділянками між суміжними державами. Так, відповідно до *Договору між СРСР та Польщею 1951 р.* обидві сторони обмінялися рівними за розміром прикордонними ділянками. Передавання території також може відбуватися без обміну на умовах грошової компенсації або за рахунок надання пільг та преференцій у господарській діяльності. Таким чином, цесія території може набувати різні форми, але в конституційному полі України механізм цесії можливий лише при придбанні території. Яку б форму цесія не набувала, вона повинна бути оформлена укладанням договору між відповідними державами, який вимагає ратифікації. Причому згідно з *Конвенцією права договорів* відповідний договір не буде дійсним, якщо його укладання є слідством використання сили, або загрози її використання.

По-третє, *акреція* – прирощення території внаслідок виникнення за природними або штучними причинами нових територій (замулювання річці, зміна фарватеру прикордонної річки виникнення острова, насипка дамби).

По-четверте, внаслідок *ад'юдикації*, тобто присудження території (шельфу) за рішенням Міжнародного суду.

Встановлення кордонів або розмежування має назву *делімітація*. Під нею розуміють договірне встановлення лінії (межі) державного кордону, яке здійснюється за картами з детальним зображенням на них рельєфу, гідрографії, населених пунктів та інших фізико-географічних об'єктів. При делімітації кордонів сторони, які домовляються, проведену на карті лінію кордону супроводжують її детальним описом. Карта з нанесеною на ній лінією державного кордону підписується або парафується, скріплюється гербовими печатками. Опис кордону наводиться в одній із статей договору про кордон або є додатком до нього. Договори про державний кордон укладаються без зазначення строків.

### **Правова довідка**

Відповідно до Закону України “Про державний кордон” державний кордон України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, встановлюється:

- 1) на суші – по характерних точках і лініях рельєфу або ясно видимих орієнтирах;
- 2) на морі – по зовнішній межі територіального моря України;
- 3) на судноплавних річках – по середині головного фарватеру або тальвегу річки; на несудноплавних річках (ручаях) – по їх середині або по середині головного рукава річки; на озерах та інших водоймах – по прямій лінії, що з'єднує виходи державного кордону України до берегів озера або іншої водойми. Державний кордон України, що проходить по річці (ручаю), озеру чи іншій водоймі, не переміщується як при зміні обрису їх берегів або рівня води, так і при відхиленні русла річки (ручаю) в той чи інший бік;
- 4) на водосховищах гідровузлів та інших штучних водоймах – відповідно до лінії державного кордону України, яка проходила на місцевості до їх заповнення;
- 5) на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через прикордонні ділянки судноплавних і несудноплавних річок (ручаїв), – по середині цих споруд або по їх технологічній осі, незалежно від проходження державного кордону України на воді.

*Демаркація* – визначення і позначення лінії державного кордону на місцевості. Визначення лінії кордону на місцевості здійснюють спеціально створювані урядами на паритетних засадах змішані комісії прикордонних держав. Іноді такі функції покладаються на спеціальний міжнародний орган, який утворюють на основі взаємної домовленості.

Відповідно до *Конвенції ООН з морського права*, Закону України “Про державний кордон” територіальне море встановлюється на ширину 12 морських міль відлічуваних від лінії найбільшого відливу як на материках, так і на островах, що належать Україні, або від прямих вихідних ліній, які з'єднують відповідні точки. Географічні координати цих точок затверджуються в порядку, який встановлюється Кабінетом Міністрів України. В окремих випадках інша ширина територіального моря України може встановлюватись міжнародними договорами України, а при відсутності договорів – відповідно до загально визначених принципів і норм міжнародного права. Система прямих вихідних ліній не може застосовуватись таким чином, щоб територіальне море іншої держави виявилось відрізнаним від відкритого моря чи виняткової економічної зони

Якщо береги двох держав розташовані один проти іншого чи примикають друг до друга, то, обидві держави не мають права, якщо тільки між ними не укладена угода про

інше, поширювати своє територіальне море за серединну лінію, проведену таким чином, що кожна її крапка є рівновіддаленою від найближчих крапок вихідних ліній, від яких відміряється ширина територіального моря кожного з цих двох держав. Однак вищевказане положення не застосовується, якщо в силу історично сформованих правових основ чи інших особливих обставин необхідно розмежувати територіального моря двох держав іншим способом, чим це зазначено в дійсному положенні.

Згідно з *Конвенцією ООН з морського права*, Законом України “Про державний кордон” ширина виключної (морської) економічної зони становить до 200 морських миль, відлічених від тих самих вихідних ліній, що і територіальне море України. Делімітація виключної (морської) економічної зони провадиться з урахуванням законодавства України шляхом укладення угод з державами, побережжя яких протилежні або суміжні побережжю України, на підставі принципів і критеріїв, загальноновизнаних у міжнародному праві, з метою досягнення справедливого вирішення цього питання.

### **Правова довідка**

Відповідно до *Конвенції ООН з морського права*, Закону України “Про державний кордон” континентальний шельф містить у собі морське дно і надра підвідних районів, що простираються за межі його територіального моря на всьому протязі природного продовження його сухопутної території до зовнішньої границі підвідної окраїни материка чи на відстань 200 морських миль від вихідних ліній, від яких відміряється ширина територіального моря, коли зовнішня границя підвідної окраїни материка не простирається на таку відстань. Підвідна окраїна материка включає продовження континентального масиву, що знаходиться під водою і складається з поверхні і надр шельфу, схилу і підйому. Вона не включає дна океану на великих глибинах, у тому числі його океанічні чи хребти його надра.

Прибережна держава відповідно до спеціальної методики зафіксованої в *Конвенції ООН по морському праву* встановлює зовнішню границю підвідної окраїни материка у всіх випадках, коли ця окраїна простирається більш ніж на 200 морських миль від вихідних ліній, від яких відміряється ширина територіального моря. Дані про границі континентального шельфу за межами 200 морських миль від вихідних ліній, від яких відміряється ширина територіального моря, представляються в Комісію з границь континентального шельфу. Комісія дає прибережним державам рекомендації з питань, що стосується встановлення зовнішніх границь їхнього континентального шельфу. Границі шельфу, установлені прибережною державою на основі зазначених рекомендацій, є остаточними і для усіх обов’язкові. Делімітація континентального шельфу між державами з суміжними узбережжями здійснюється шляхом угоди. Якщо угода не може бути досягнута зацікавлені держави вдаються до допомоги Міжнародного Суду.

### **Здійсніть аналіз делімітації україно-румунського континентального шельфу**

У зв’язку з вищезазначеним важливою є проблема територіальних суперечок, до яких відноситься територіальний спор, територіальні претензії, прикордонний конфлікт. *Територіальний спор* – це спор між державами у зв’язку з визначенням територіального суверенітету над певною територією. При *територіальній претензії* держава, яка висуває претензію на певну частину іншої держави, не заперечує суверенітету останньої над цією територією, але за якимось причинами вважає, що вона повинна належати їй. *Прикордонний конфлікт* є порушенням державного кордону.

Згідно з загальноновизнаним принципом мирного вирішення спорів, всі спори між державами, у тому числі й територіальні повинні вирішуватися мирними способами. Найбільш розповсюдженим видом вирішення міжнародних спорів є переговори. Іншими мирними способами є посередництво (безпосередня участь у переговорах третьої



сторони), добрі послуги (налагодження третьою державою переговорів), слідчі комісії (встановлення фактів в спорі та представлення їх сторонам), узгоджувальні комісії (вироблення проектів рішення по відповідному питанню), міжнародний арбітраж (рішення арбітражу носить обов'язків характер для сторін) до яких звертаються у випадку відсутності позитивних результатів при переговорах.

## **ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2. Організація політико-управлінської системи на центральному, регіональному та місцевому рівнях**

### **Лекція № 5. Організація політико-управлінської системи на центральному рівні**

5.1. Система органів державної влади та конституційно-правові механізми їх взаємодії.

5.2. Центральні органи виконавчої влади та державні установи як механізм здійснення функцій держави.

#### **5.1. Система органів державної влади та конституційно-правові механізми їх взаємодії**

В час коли Українська держава стала на шлях побудови незалежної, суверенної, демократичної держави виникає необхідність застосування принципу розподілу влад як одного з основних принципів демократичної держави. Значних зрушень зазнала Україна у цій сфері протягом невеликого, як для держави, відрізка часу.

Найважливішим конституційним принципом є розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, кожна з яких діє незалежно, самостійно, у взаємодії з іншими гілками влади на засадах взаємних стримувань і противаг (ст. 6, 75, 85, 87, 94, 106, 115, 119, 124 Конституції). В той же час влада в Україні є єдиною.

Різні гілки державної влади, як правило (виключення може бути встановлене лише Конституцією), не мають права взаємного делегування своїх функцій і повноважень.

Принцип розподілу гілок влади закріплений в ст. 6 Конституції України. Він означає:

- по-перше, розподіл функцій між державними органами відповідно до вимог праці;
- по-друге, закріплення певної самостійності кожного органу влади при здійсненні своїх повноважень;
- по-третє, наділення кожного органу можливістю протиставляти свою думку рішення іншого органу, контролюючи цим повною мірою його дії.

Законодавча влада делегована народом [Верховній Раді](#) (парламенту). Компетенція парламенту України визначена в IV розділі Конституції «Верховна Рада України».

[Виконавча влада](#) – це гілка державної влади, яка направлена на виконання законів і інших нормативних актів. Вона представлена Кабінетом Міністрів України і іншими органами виконавчої влади (розділ VI Конституції).

[Судова влада](#) здійснює правосуддя. Вона керується лише законом і не залежить від суб'єктивних впливів законодавчої або виконавчої влади (розділ VIII Конституції).

Особливе місце в системі органів влади займає [Президент України](#), що є главою держави і має широкі повноваження в різних областях державного управління.

Разом з вказаними в ст. 6 Конституції гілками державної влади фактично діє конституційно визнана контрольна-наглядова (наглядово-інспекційна) влада ([Рахункова палата](#), [Офіс Генерального прокуратора](#), [Служба безпеки України](#), [Уповноважений Верховної Ради України з прав людини](#)).

Реалізація принципу розподілу гілок влади покликана запобігти концентрації всієї державної влади в руках однієї особи або одного органу, що, як показує історичний досвід, приводить до свавілля в керівництві державою і суспільством.

Необхідною умовою ефективного втілення цього принципу в практику організації і діяльності державного апарату є створення системи взаємних стримувань і протидій між органами, які належать до різних гілок влади.

Для взаємних стримувань і протидій різних гілок державної влади передбачені:

– право Президента України за певних умов достроково припинити повноваження Верховної Ради або накладити вето на закон, прийнятий Верховною Радою;

– повноваження Верховної Ради України по ухваленню резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, що тягне за собою його відставку, а також по зміщенню Президента з його поста у порядку імпічменту;

– обов'язковість скасування будь-якого державного акту після того, як Конституційний Суд встановив їх невідповідність діючій Конституції, а також можливість оскарження рішень органів державної влади і результату виборів Президент або депутата ради будь якого рівня в судовому порядку.

Розподіл влади на три гілки є неповним, оскільки важливе місце в системі державної влади займають глава держави (Президент), а також контрольно-наглядові органи, що не відносяться ні до однієї з гілок.

Систему органів державної влади України також можна розділити по вертикалі – на центральні і місцеві органи влади.

## **5.2. Центральні органи виконавчої влади та державні установи як механізм здійснення функцій держави**

*Система органів виконавчої влади* – це сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних державних органів, які створюють цілісну єдність у процесі реалізації виконавчої влади на території України.

*Найбільш суттєві ознаки органу виконавчої влади:*

- кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, є носієм відповідних державновладних повноважень;
- основним змістом діяльності органів виконавчої влади є надання адміністративних послуг і здійснення публічного управління;
- створення, структура, порядок діяльності й компетенція органів виконавчої влади визначаються Конституцією та законами України, актами Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами;
- органи виконавчої влади створюють єдину систему;
- у межах цієї системи органи виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції;
- діяльність органів виконавчої влади має підзаконний, адміністративно-сервісний та виконавчо-розпорядчий характер, вони здійснюють свої функції на підставі та на виконання закону;
- реалізуючи свою компетенцію, вони мають повноваження ухвалювати підзаконні нормативні акти;
- під час здійснення захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, забезпечення публічного інтересу держави й суспільства загалом вони мають право діяти юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру;
- кожен орган виконавчої влади має визначений для нього законодавством територіальний масштаб діяльності, який ураховує особливості адміністративно-територіального устрою України;
- органи виконавчої влади мають власну внутрішню структуру, штат державних службовців, сформований за допомогою їх конкурсного добору або призначення на

посаду для здійснення конкретної виконавчо-розпорядчої діяльності в юридично-владній формі.

- кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою. Фінансування органів виконавчої влади здійснюється з державного бюджету.

Отже, органи виконавчої влади – це частина державного апарату, що має власну структуру та штат службовців і в межах установленої компетенції здійснює на основі законів та з їх виконання, від свого імені й за дорученням народу України підзаконне адміністративно-правове регулювання (адміністрування) в галузях, сферах і секторах суспільних відносин.

#### *Рівні органів виконавчої влади в Україні*

Згідно з конституційно-правовою моделлю в Україні функціонує три рівні органів виконавчої влади – вищі, центральні та місцеві.

#### **Кабінет Міністрів України**

Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади згідно із [Законом](#) від 27.02.2014 № № 794-VII здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України й Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України.

Кабінет Міністрів України забезпечує права і свободи людини та громадянина; сприятливі умови для вільного й усебічного розвитку особистості; державний суверенітет та економічну самостійність; провадження зовнішньоекономічної діяльності та митної справи; розвиток і державну підтримку науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; рівні умови для розвитку всіх форм власності; проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного й державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому.

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих місцевим державним адміністраціям повноважень.

#### **Система центральних органів виконавчої влади**

[Систему центральних органів виконавчої влади](#) складають міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

В Україні на центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи на місцях лягає основне навантаження щодо публічного забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, надання їм адміністративних послуг, забезпечення інтересу держави та суспільства загалом. Відповідно до Закону України від 17.03.2011 р. № 3166<sup>1</sup> «Про центральні органи виконавчої влади» систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

#### **Міністерства**

- забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави. Також до центральних органів виконавчої влади входять державні служби, агентства та інспекції.

У теорії адміністративного права в країнах-учасниках ЄС під *міністерством* розуміють основний різновид центральних органів виконавчої влади, що має дві основні ознаки: 1) відповідає за розроблення державної політики; 2) очолюється членом уряду – політиком, а не державним службовцем.

Згідно із [Законом України](#) від 17.03.2011 р. № 3166-VI [міністерство](#) є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, здійснення якої покладено на Кабінет Міністрів України. Міністерство очолює міністр України, який є членом Кабінету Міністрів України.

*Основними завданнями міністерства* як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямків розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики.

Міністерство для виконання покладених на нього завдань має право залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, зокрема на договірній основі, а також працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади; одержувати інформацію, документи й матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб; скликати наради, створювати комісії та робочі групи; користуватися відповідними інформаційними базами даних.

Міністерство здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи на місцях. Міністерство в межах своїх повноважень видає накази, які підписує міністр України. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації. Територіальні органи міністерства діють на підставі положень, що затверджуються міністром.

Отже, міністерство – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, здійснення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, контролює діяльність інших центральних органів виконавчої влади, які перебувають у його підпорядкуванні.

[Міністерство аграрної політики та продовольства України](#)

Підпорядкованих органів: 2

[Міністерство енергетики України](#)

Підпорядкованих органів: 2

[Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій](#)

[Міністерство молоді та спорту України](#)

[Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України](#)

Підпорядкованих органів: 1

[Міністерство цифрової трансформації України](#)

Підпорядкованих органів: 1

[Міністерство економіки України](#)

Підпорядкованих органів: 3

[Міністерство внутрішніх справ України](#)

Підпорядкованих органів: 4

[Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України](#)

Підпорядкованих органів: 5

[Міністерство закордонних справ України](#)

[Міністерство інфраструктури України](#)

Підпорядкованих органів: 6

[Міністерство культури та інформаційної політики України](#)

Підпорядкованих органів: 4

[Міністерство оборони України](#)

[Міністерство освіти і науки України](#)

Підпорядкованих органів: 2

[Міністерство охорони здоров'я України](#)

Підпорядкованих органів: 2

[Міністерство розвитку громад та територій України](#)

Підпорядкованих органів: 1

[Міністерство соціальної політики України](#)

Підпорядкованих органів: 2

[Міністерство у справах ветеранів України](#)

[Міністерство фінансів України](#)

Підпорядкованих органів: 7

[Міністерство юстиції України](#)

Підпорядкованих органів: 1

*Інші центральні органи виконавчої влади* утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики. Це служби, агентства, інспекції, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів.

*Основними завданнями інших центральних органів виконавчої влади* є надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують і координують їх діяльність.

Центральний орган виконавчої влади видає накази організаційно-розпорядчого характеру, які підписує керівник центрального органу виконавчої влади.

*Відповідно до законодавства:*

- *державна служба* – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам в одній чи декількох сферах публічного адміністрування;

[Державна служба України з етнополітики та свободи совісті](#)

[Національна служба здоров'я України](#)

[Державна митна служба України](#)

[Державна податкова служба України](#)

[Державна аудиторська служба України](#)

[Національна соціальна сервісна служба України](#)

[Державна авіаційна служба України](#)

[Державна архівна служба України](#)

[Державна казначейська служба України](#)

[Державна міграційна служба України](#)

[Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України](#)

[Державна служба України з безпеки на транспорті](#)

[Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів](#)

[Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру](#)

[Державна служба геології та надр України](#)

[Державна служба України з питань праці](#)

[Державна служба статистики України](#)

[Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками](#)

[Державна служба України з надзвичайних ситуацій](#)

[Державна служба фінансового моніторингу України](#)

[Державна служба експортного контролю України](#)

[Державна регуляторна служба України](#)

[Державна фіскальна служба України](#)

[Державна служба якості освіти України](#)

- *державне агентство* – це центральний посередницький (між відповідним міністерством і об'єктами державного управління) орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через реалізацію управлінських функцій у сфері використання державного майна та надання адміністративних послуг у відповідній сфері публічного адміністрування;

[Агентство з управління державним боргом України](#)

[Державне агентство України з питань мистецтв та мистецької освіти](#)

[Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України](#)

[Державне агентство розвитку туризму України](#)

[Державне агентство автомобільних доріг України](#)

[Державне агентство водних ресурсів України](#)

[Державне агентство лісових ресурсів України](#)

[Державне агентство резерву України](#)

[Державне агентство меліорації та рибного господарства України](#)

[Державне агентство України з питань кіно](#)

[Державне агентство України з управління зоною відчуження](#)

[Державне космічне агентство України](#)

[Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів](#)

[Державне агентство інфраструктурних проєктів України](#)

[Національне агентство України з питань державної служби](#)

[Національне агентство з питань запобігання корупції](#)

- *державна інспекція* – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через здійснення нагляду (контролю) за дотриманням і виконанням законодавства різними об'єктами публічного управління у відповідній сфері публічного адміністрування.

[Державна інспекція архітектури та містобудування](#)

[Державна екологічна інспекція України](#)

[Державна інспекція ядерного регулювання України](#)

[Державна інспекція енергетичного нагляду України](#)

Отже, інші центральні органи виконавчої влади здійснюють реалізацію державної політики у визначеній сфері, крім того вони відповідно до своїх положень надають адміністративні послуги, здійснюють державний нагляд (контроль), здійснюють управління об'єктами державної власності, узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, здійснюють інші повноваження, визначені законодавством.

*Колегіальні Органи*

[Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг](#)

[Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку](#)

[Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку](#)

*Інші ЦОБВ*

[Адміністрація Державної прикордонної служби України](#)

[Бюро економічної безпеки України](#)

[Національна поліція України](#)

[Український інститут національної пам'яті](#)  
[Пенсійний фонд України](#)

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом належать такі:

[Національне антикорупційне бюро України](#)  
[Державний комітет телебачення і радіомовлення України](#)  
[Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України](#)  
[Національна комісія зі стандартів державної мови](#)  
[Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей](#)  
[Антимонопольний комітет України](#)  
[Фонд державного майна України](#)  
[Національне агентство України з питань запобігання корупції](#)  
[Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів](#)

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

*Наприклад, Антимонопольний комітет України є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності.*

***Місцеві державні адміністрації***

Відповідно до Закону України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV «[Про місцеві державні адміністрації](#)» виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, національно-культурного розвитку національних меншин;
- підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Рекомендаційні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України. На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних

органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази.

Місцеві державні адміністрації очолюються головами відповідних місцевих державних адміністрацій. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, ухвалені в межах їх компетенції та зареєстровані в територіальному управлінні Міністерства юстиції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Для реалізації наданих повноважень *місцеві державні адміністрації мають право:* проводити перевірку стану додержання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та підпорядкування; залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок; одержувати відповідну статистичну інформацію; давати розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень, незалежно від форм власності, та громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень місцевої державної адміністрації, надання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям й органам місцевого самоврядування головою місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої державної адміністрації в межах виділених бюджетних коштів.

Отже, місцеві державні адміністрації – це органи виконавчої влади, які здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства.

### ***Порядок утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади***

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Члени Кабінету Міністрів можуть вносити Прем'єр-міністрові пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади й недопущення дублювання повноважень. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади утворюється через утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади.

Орган виконавчої влади утворюється через утворення нового органу виконавчої влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох органів виконавчої влади. Орган виконавчої влади припиняється за допомогою реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації.

Унаслідок реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) органів виконавчої влади припиняється той орган виконавчої влади, майнові права та обов'язки якого переходять його правонаступникам.

Переименування органу виконавчої влади не призводить до його реорганізації.



### **Військово-цивільні адміністрації.**

Для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації.

Метою військово-цивільних адміністрацій є створення умов для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення через установлення особливого порядку здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, у разі коли відповідні органи місцевого самоврядування таких повноважень не здійснюють або самоусунулися від їх виконання.

Військово-цивільні адміністрації утворюються в разі потреби за рішенням Президента України. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу.

Безпосереднє керівництво військово-цивільними адміністраціями здійснюють їх керівники. Вони призначаються на посаду та звільняються з посади рішенням Ради національної безпеки і оборони України. Військово-цивільні адміністрації виконують повноваження, характерні для органів місцевої влади, зокрема делеговані. Вони здійснюють свої права за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України.

### ***Державні підприємства і установи в механізмі держави***

Особливе місце в механізмі держави посідають державні підприємства і установи – вони не призначені для виконання державновладних повноважень.

Державні підприємства – самостійні статутні організації, засновані на державній власності, що мають статус юридичної особи і здійснюють виробничу діяльність на засадах госпрозрахунку і самооплатності з метою створення матеріальних цінностей і одержання відповідного доходу. Це зазвичай казенні підприємства, що ґрунтуються на загальнодержавній власності та володіють її часткою на праві повного господарського відання. Як юридичні особи вони мають самостійний баланс, несуть самостійну майнову відповідальність.

Державні установи – організації, що здійснюють соціально-культурну, наукову, навчально-виховну та інші види невиробничої діяльності з метою створення духовних цінностей і фінансуються цілком чи частково за рахунок державного бюджету. Це неприбуткові організації: дошкільні дитячі установи, школи, училища, вищі навчальні заклади, науково-дослідні інститути, театри, музеї, лікарні, санаторії та ін.

Державні підприємства і державні установи відрізняються від державних органів:

- не мають державно-владних повноважень, тобто не є носіями державної влади;
- безпосередньо створюють матеріальні чи духовні блага;
- мають специфічну організаційну структуру: це організовані державою трудові колективи робітників та службовців на чолі з відповідальним керівником, котрий діє на основі єдиноначальності;
- мають суворо визначене коло повноважень: управлінські функції здійснюються адміністрацією підприємств і установ винятково у сфері своєї діяльності, не виходячи за межі підприємства чи установи;
- керуються у своїй діяльності власним статутом, складеним відповідно до законодавства;
- утримуються (не винятково) за рахунок державного бюджету;

- правовий статус їх працівників становлять не лише права та обов'язки, а й гарантії зайнятості та соціального захисту.

Таким чином, державні підприємства і державні установи слід відрізнити від органів держави, але їх не можна протиставляти один одному, оскільки усі вони є державними організаціями, які діють у єдності та взаємозв'язку: державний апарат забезпечує реалізацію функцій держави завдяки діяльності підприємств і установ, якими керує.

Діяльність державних органів, підприємств, установ спирається на ресурси організаційного характеру (економічні, політичні, соціальні, культурні та ін.), які представлені відповідними державними інститутами.

<i>Приклади</i>
Перелік державних підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міндовкілля та суб'єктів господарювання, повноваження з управління корпоративними правами держави щодо яких здійснює Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України
Установи та органи юстиції Науково-дослідні установи судових експертиз Державні нотаріальні контори
Повний перелік підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління Міністерства інфраструктури України та залишаються в державній власності
Підприємства та установи Міністерства освіти і науки України.

## **Лекція № 6. Територіальні органи міністерств та інших державних органів на регіональному і місцевому рівнях**

6.1. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади як механізм здійснення функцій держави.

6.2. Територіальні органи та установи міністерств.

6.3. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

6.4. Територіальні органи державних агентств.

6.5. Територіальні органи державних служб.

6.6. Територіальні органи державних інспекцій.

6.7. Територіальні органи Національної служби здоров'я України.

6.8. Територіальні органи Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками.

6.9. Регіональні органи державних установ, на які покладені публічні функції.

6.10. Місцеві суди та прокуратури.

Характерною рисою розвитку системи публічного управління в Україні є дуалізм державної виконавчої влади на місцевому рівні. В адміністративно-територіальних одиницях вищого та середнього рівнів поряд з місцевими державними адміністраціями утворюються територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади. Виступаючи в якості самостійних організаційно-правових структур та у зв'язку з функціями, що покладені на них, вони відіграють значну роль в управлінні відповідними територіями. Про значення територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади свідчить й той факт, що в них зайнято біля 100 тис. державних службовців, у той самий час як у системі місцевих державних адміністрацій біля 80 тис., у центральних органах виконавчої влади біля 40 тис.

Інститут територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади є відносно новим у системі місцевої виконавчої влади. В основних своїх рисах він почав складатися протягом останнього десятиріччя ХХ ст. і був слідством тих змін, що відбувалися в цей період у системі публічного управління як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Період демократизації публічного управління призвів до перенесення основних владних функцій з партійних структур на рівень рад. Поглиблення цих процесів мало наслідком перетворення місцевих рад та їх виконавчих органів з місцевих органів державної влади в органи місцевого самоврядування. У зв'язку з тим, що місцеві ради поступово перетворювалися в органи, що вирішують питання місцевого значення держава вимушена була утворювати на місцевому рівні органи, які б відповідали за вирішення питань державного значення.

Одним з варіантів вирішення цієї проблеми було утворення інституту місцевої адміністрації. Але в наслідок того, що інститут місцевих державних адміністрацій не був стійким в політичному процесі 90-х рр., а також тому, що місцеві державні адміністрації завжди мали тенденцію віддавати перевагу місцевим інтересам, ніж загальнонаціональним, держава активно стала використовувати інший шлях зміцнення вертикалі виконавчої влади – створюючи територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

Перша хвиля утворення територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади починається у 1990-1991 рр., коли були прийняти Закон СРСР „Про загальні принципи здійснення місцевого самоврядування в СРСР”, Закон України „Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування”, Закон України „Про відновлення Кримської АРСР”. В наслідок прийняття означених законів обласна рада Кримської області перетворювалася на представницький орган Кримської АРСР, обласні та районні ради – в органи регіонального самоврядування, сільські, селищні, міські ради – в органи місцевого самоврядування. Кожний з зазначених органів виходив з ієрархізованої системи рад та утворював власні виконавчі органи, що також виводилися з вертикалі державної виконавчої влади. Отже, відмовившись вирішувати питання місцевого значення держава одночасно опинилася у становищі неможливості виконувати й питання загальнодержавного значення на місцевому рівні через відсутність власних організаційних структур. Це призвело до того, що в цей період була створена вертикаль державної виконавчої влади по лінії деяких центральних органів виконавчої влади, у першу чергу т.зв. силових відомств – МВС, МО тощо. Утворення на місцевому рівні інституту Представника Президента не призвело до підпорядкування йому цих територіальних органів, але створення нових територіальних органів було призупинено.

Другий етап створення територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади припадає на період 1994-1995 рр., що було пов'язано з ліквідацією інституту Представника Президента. Знову опинившись в ситуації 1991 рр. держава намагалась укріпити вертикаль виконавчої влади шляхом виведення з відання відновлених обл- та райвиконкомів ряду підрозділів з наданням їм самостійного статусу на місцевому рівні.

Нарешті, третім етапом створення територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади був період 1997-1998, пов'язаний з прийняттям Закону України „Про місцеве самоврядування” та „Про місцеві державні адміністрації”, а також проголошеною адміністративною реформою. На цей період припадає утворення нових центральних органів виконавчої влади, які вже не бажали діяти на місцевому рівні через місцеві державні адміністрації, а тому утворювали безпосередньо ним підпорядковані територіальні органи.

**ТЕРИТОРІАЛЬНІ ОРГАНИ МІНІСТЕРСТВ, ІНШИХ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ  
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Орган публічної влади	Міжрегіональний рівень	Регіональний рівень	Міжрайонний/ районний/ міський (міст обласного значення) / районний у містах рівень
<b>Міністерства</b>			
Міністерство закордонних справ України	<a href="#">4 регіональних представництва</a>		
Міністерство оборони України		Військові комісаріати	Військові комісаріати
Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України		Територіальні відділи	
Міністерство юстиції України	<a href="#">8 міжрегіональних управлінь</a>		
<b>Державні служби та дорівнені органи</b>			
Державна служба статистики України		Територіальні органи	Територіальні органи
Державна регуляторна служба України		Обласні сектори	
Державна податкова служба України		Територіальні органи	Територіальні органи
Державна служба України з етнополітики та свободи совісті		Територіальні органи	
Національна служба здоров'я України	5 міжрегіональних департаментів		
Державна соціальна служба України		Територіальні органи	Територіальні органи
Державна митна служба України		Регіональні митниці	Митниці
Державна казначейська служба України		Головні управління	Управління та відділи
Державна міграційна служба України		Головні управління	Відділ
Державна служба морського та річкового транспорту України	5 міжрегіональних управлінь		

Державна служба України з безпеки на транспорті		Обласні управління	
Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів		Головні управління	Управління
Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру		Головні управління	Структурні підрозділи головного управління
Державна служба геології та надр України	6 міжрегіональних відділів		
Державна служба України з питань праці		Регіональні управління	
Державна служба статистики України		Головні управління	Відділи
Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками		Територіальні органи	
Державна служба України з надзвичайних ситуацій		Головні управління та управління	Відділи та сектори
Державна служба якості освіти України		Обласні управління	
Державна служба зайнятості		Центри	Центри
Український інститут національної пам'яті	5 міжрегіональних відділів		
Пенсійний фонд України		Управління	Відділи
Фонд соціального страхування України		Управління	Відділи
<b>Агентства</b>			
Державне агентство автомобільних доріг України		Регіональні підрозділи	
Державне агентство водних ресурсів України		Сектора	
Державне агентство лісових ресурсів України		Управління	
Державне агентство рибного господарства України		Управління	

Національне агентство України з питань державної служби	10 Міжрегіональних управлінь		
<b>Державні інспекції та дорівнені органи</b>			
Державна інспекція ядерного регулювання України	7 регіональних інспекцій		
Державна архітектурно-будівельна інспекція України		Департаменти в областях	
Державна екологічна інспекція України	5 окружних інспекцій	Інспекції в областях	
Державна інспекція енергетичного нагляду України		Обласні управління	
Офіс фінансового контролю	5 регіональних офісів		
Адміністрація Державної прикордонної служби України	8 регіональних управлінь		
Національна поліція України		Управління	Відділи
<b>ЦОВВ зі спецстатусом та інші державні органи</b>			
Антимонопольний комітет України		Територіальні відділення	
Фонд державного майна України	11 Регіональних відділень	13 управлінь з реалізації повноважень	
Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації		Обласні управління	
Державне бюро розслідувань	7 територіальних управлінь		
СБУ		Управління	Відділи
<b>Державні регулятори</b>			
Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку	Регіональні департаменти		
Національна рада з питань телебачення та радіомовлення		Представники	
<b>Інші</b>			
Президент України	Представництво в АРК		
Уповноважений Верховної Ради України з прав	7 регіональних представництв		

людини			
Рахункова палата України		Територіальні представництва	
Національна служба посередництва та примирення		Відділення	
Державна судова адміністрація України		Територіальні управління	

Система судів в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації. Відповідно до закону «[Про судоустрій і статус судів](#)» Види місцевих судів:

– Місцевими загальними судами є районні, міжрайонні, районні у містах, міські та міськрайонні суди.

– Місцевими господарськими судами є господарські суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

– Місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, передбачені процесуальним законом.

Повноваження місцевого суду:

– Місцевий суд є судом першої інстанції і здійснює правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом.

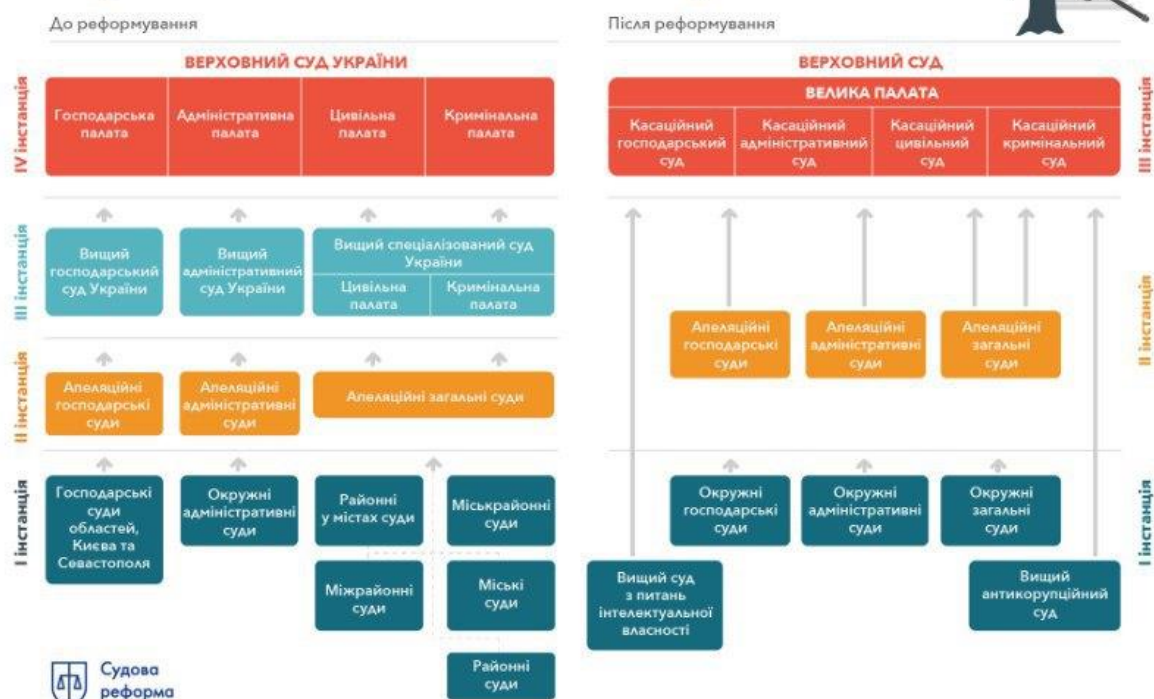
– Місцеві загальні суди розглядають цивільні, кримінальні, адміністративні справи, а також справи про адміністративні правопорушення у випадках та порядку, передбачених процесуальним законом.

– Місцеві господарські суди розглядають справи, що виникають із господарських правовідносин, а також інші справи, віднесені законом до їх підсудності.

– Місцеві адміністративні суди розглядають справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи).

– Підсудність окремих категорій справ місцевим судам, а також порядок їх розгляду визначаються законом.

## Судова система України



Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру», здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

На прокуратуру покладаються такі функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених Законом України «Про прокуратуру» та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

З метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво.

На прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України.

Систему органів прокуратури становлять:

- Офіс Генерального прокурора;
- обласні прокуратури;
- окружні прокуратури;
- Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

У разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури.

Перелік, утворення, реорганізація та ліквідація спеціалізованих прокуратур, визначення їх статусу, компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором.

Особливості організації і діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначені статтею 8 Закону України «Про прокуратуру». Утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України.

Офіс Генерального прокурора є органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур, обласна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури.

Єдність системи прокуратури України забезпечується:

- 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури;
- 2) єдиним статусом прокурорів;
- 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів;
- 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України;
- 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування.

У системі прокуратури може запроваджуватися спеціалізація прокурорів.



## СЕМЕСТРОВИЙ МОДУЛЬ 2. Організаційні основи місцевого самоврядування в Україні<sup>1</sup>

### ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3. Система місцевого самоврядування в Україні

#### Лекція № 7. Муніципальна влада як форма здійснення публічної влади

7.1. Муніципальна влада у системі публічної влади.

7.2. Природа й ознаки муніципальної влади.

7.3. Конституційні засади муніципальної влади в Україні.

#### *7.1. Муніципальна влада у системі публічної влади*

Невід’ємною ознакою будь-якої організованої соціальної системи є влада. Основним її завданням є регулювання взаємовідносин між членами суспільства або його частини, організація спільної діяльності та спрямування на досягнення певних цілей. Сутність влади аналізується багатьма суспільними науками, існує, навіть, напрямок суспільствознавства – *кратологія* (від грец. *kratos* – влада та *logos* – вчення), що досліджує феномен влади у всіх її проявах та різновидах., проблеми її походження, джерела та ресурси влади тощо.

У найширшому розумінні влада – є відношенням поміж двома сторонами певної взаємодії, що характеризується можливістю однієї сторони впливати на характер, напрямок діяльності й поведінку іншої.

На цьому тлі виникає феномен соціальної влади, яка виникла внаслідок виникнення соціально-організованого життя. Соціальна влада означатиме відносини не менш як двох сторін з соціальною природою, що передбачає можливість для однієї сторони (індивідуального або колективного) надати в тій чи іншій формі розпорядження іншій стороні (індивідуальному або колективному об’єкту влади) за умови, що той, хто отримав таке розпорядження повинен його виконати через різноманітні ідеологічні, політичні, економічні, правові, організаційні тощо механізми та інструменти, а також за допомогою авторитета, традицій, маніпуляцій, насильства, права. Простір суспільної влади може бути досить різним – від сім’ї до великих соціальних груп або всього народу.

Однією з форм соціальної влади є влада політична, яка виникла внаслідок переходу суспільства до політично організованого життя у зв’язку із переходом до класового суспільства та державної форми організації суспільства. Політична влада полягає у спроможності певного суб’єкту – лідера, елітної групи, партії, соціальної групи реалізовувати свої інтереси та погляди, навіть завдяки спротиву, через надання їм статусу загальноновизнаних у суспільстві в цілому або у його частині. При цьому політична влада автоматично не означатиме оволодінням державним апаратом.

**Згадайте приклади з новітньої історії України коли політична влада та державна влада не співпадали.**

Політична влада, у свою чергу, може розвиватися у публічній та непублічній (неправовій) формі. Зокрема непублічна влада характеризується монократичністю, в основу її організації покладений принцип єдиновладдя. За таких умов вся влада зосереджена в руках однієї особи (абсолютна монархія), у вузькій соціальній групі (аристократія, олігархія), одному органі (військова хунта), певній системі органів (радянська влада). У будь-якому випадку, для такої влади характерна жорстокість, яка може доходити аж до тиранії, закритість з боку широких мас суспільства, ідеологічний та політичний монізм, принцип незмінності тощо.

<sup>1</sup> [http://www.dridu.dp.ua/biblioteka/doc/Mistseve\\_samovryaduvannya.pdf](http://www.dridu.dp.ua/biblioteka/doc/Mistseve_samovryaduvannya.pdf)

Якщо політична влада діє на реалізацію інтересів всього суспільства вона набуває статусу **влади публічної**. За таку форму публічної влади ще у IV ст. до н.е. виступав Аристотель, визначаючи її як «політія». Проте виокремлення її у самостійне явище співпадає з впровадженням у політичну практику концепцій народного суверенітету (Т. Гобс, Ж. Ж. Руссо) під час буржуазних революцій в Англії та Франції, а також в ході американської війни за незалежність.

### **Коли в Україні влада набула характеру публічної?**

Публічна влада є особливим явищем, станом та відношенням. **Як явище** вона корінним чином відрізняється від інших видів та форм соціального впливу. Впливати на людей та їх поведінку можна й через видатний розум, високу моральність, ораторські здібності, навіть надзвичайну красоту, але зазначений вплив не характеризується цілеспрямованістю, він не усвідомлюється як прояв влади, не сприймається об'єктом впливу як вольовий примус. Навпаки, публічна влада – це завжди відносини панування та підпорядкування, які усвідомлюються як її суб'єктом, так й її об'єктом.

Разом з цим елементи вольового примусу можуть мати місце й у сім'ї з боку батьків, у різного роду бізнесових структурах з боку власників, громадських об'єднаннях з боку керівництва. Все це, звичайно є проявом соціальної влади, навіть, в окремих випадках політичної влади, але вона не носитиме публічного характеру. Публічна влада завжди складається на базі громадських та загальносуспільних інтересів, а не на основі родинних, господарських та організаційних зв'язків. Вона виступає або намагається виступати еманациєю (втіленням, похідною) всього суспільства. Зазначене передбачає тісний зв'язок поміж відповідним соціальним організмом та публічною владою, у тому числі через її формування та контролю за нею з боку соціуму. У цьому розумінні публічна влада завжди є формою народовладдя, виступає правовим (заснованим на балансі інтересів у суспільстві та визнання такого балансу справедливим всім суспільством) типом влади.

Звичайно, у реальному житті досить часто владу опановують та використовують в своїх інтересах сили, які економічно, політично, ідеологічно домінують у відповідному суспільстві. В окремих випадках це може призводити до перетворення влади на особисту владу керівництва, а виразники інтересів можуть займати позиції, які прямо протилежні інтересам суспільства. Але лише за наявності публічного типу влади зазначене протиріччя вирішується час від часу шляхом приведення влади у відповідність з інтересами суспільства через різноманітні форми – вибори, референдуми, інші механізми прямої участі, аж до революції. В цьому розумінні публічна влада не стільки результат певної діяльності, скільки процес діяльності, спрямований на усвідомлення та сприйняття суспільних інтересів владою.

**Як стан** публічна влада також відрізняються від влади соціального та загальнополітичного характеру. Загальні соціальні інтереси та цілі породжують «суспільні справи». Для їх реалізації, для висловлювання інтересів суспільства у зовнішнє середовище необхідним є те чи інше керівництво. В основі цього об'єктивного процесу лежать природні чинники – всі члени суспільства не можуть займатися всім, а від так праця з управління суспільством або його виділеною частиною відокремлюється від іншої праці. Органи та посадові особи, що створюються в різний спосіб суспільством, покликані висловлювати, здійснювати та захищати його загальні інтереси (не інтереси окремих груп), на базі яких й формується суспільство у цілому. Для захисту зазначених інтересів публічна влада як стан завжди передбачає можливість примусу, що має в своїй основі суспільний характер, адже у кінцевому випадку примус завжди витікає від влади всього суспільства. Від так публічна влада відрізняється від непублічної, яка заснована не на загальних, а на особистих або групових інтересах.

Поряд із загальними (суспільними) інтересами члени будь-якого суспільства мають особисті або групові (всередині суспільства) інтереси. В результаті цього порядок із певною єдністю суспільства у ньому виникають відмінності й, від так, протиріччя, іноді, навіть, у вигляді протистояння. Зазначені протиріччя необхідно регулювати, узгоджувати, нівелювати ті відмінності, які не є притаманними даному суспільству, пом'якшувати та усувати (якщо це можливо) протилежності. В іншому випадку суспільство буде поступово розлагатися й у підсумку розпадеться, що, в деяких випадках, може відбуватися у формі анархії та взаємного знищення, війни «всіх проти всіх». За умов непублічної влади інтереси, які неспівпадають з орієнтирами пануючої верхівки, відкидаються, а виникаючи протиріччя придушуються силовим шляхом, для чого й формується особливий апарат владарювання. За влади публічної необхідність вирішувати, а не придушувати, протиріччя, окрім необхідності вирішувати «суспільні справи», також призводить до необхідності створення у суспільстві особливих органів та посадових осіб. Зазначені суб'єкти, будучи рівновіддаленими від всіх груп суспільства, отримують право здійснювати від його імені публічний примус щодо окремих членів та груп суспільства. Одночасно публічний примус також може здійснюватися всім суспільством у цілому. Примус за умов публічної влади, таким чином, закликаний завжди служити інтересам суспільства, його збереженню та зміцненню. Якщо примус є або перетворюється у спосіб реалізації особистих, у тому числі корисних або групових інтересів, що не співпадають із інтересами суспільства у цілому політична влада набуває непублічних ознак.

**Як відношення** публічна влада характеризується не родинними зв'язками, не підпорядкуванням голові організації її членів, не залежностями виробничого характеру, а суспільними, соціальними відношеннями, що виникають на базі суспільних інтересів, пов'язаних із здійсненням публічної влади. Вольові відношення у даному випадку мають не частковий характер, як це буває, наприклад в акціонерному товаристві при розподілі дивідендів або в релігійній організації при здійсненні обрядів, а загальний, що має відношення до всього суспільства у цілому та його інтересам. Зазначені суспільні інтереси реалізуються у співробітництві та змаганні різних соціальних груп у суспільстві. Одночасно існування порядок із загальними окремих чи групових інтересів породжує відмінності, а від так, й протиріччя, які не повинні розвиватися до рівня протилежності. Все це ускладнює відносини у суспільстві. Відносини за умов публічної влади набувають характер союзу й змагальності одночасно, що відрізняють їх від відносин за умов непублічної влади, де вони є спрямовані на розділення й придушення конкуренції.

Володіючи загальними спільними ознаками, публічна влада не є єдиною, що є наслідком ієрархічності суспільства, наявності різних територіально та політично виділених його частин. Кожне суспільство є одночасно як цілим, що усвідомлюються всіма його членами, так й сукупністю окремих соціальних суб'єктів, що також усвідомлюють себе як цілісне утворення у складі всього суспільства. За умов публічної влади зазначені складові суспільства визнаються, що дозволяє формувати на їх рівні свій механізм здійснення публічної влади. У зв'язку із цим, можна виділити кілька основних різновидів публічної влади, причому всередині їх також можуть бути певні градації, а їх сполучення залежить від конкретного суспільства. Серед них:

По-перше, державна влада, що представляє все організоване суспільство та володію політичною самостійністю. При цьому державна влада, звичайно, може бути й у непублічною, де вона є формою представництва інтересів частини (як правило достатньо невеликої) суспільства й спрямована на забезпечення її домінування над всім суспільством. За таких умов теоретично точно слід вести розмову про публічну владу держави, що відмінна від непублічної державної влади. Проте, у зв'язку із визнанням принципу народовладдя більшістю країн світу, під категорією «державна влада» здебільше й розуміється публічна державна влада. Крім цього, в деяких випадках можна виділяти кілька видів державної влади. Так федеративні держави є об'єднанням кількох державних утворень, що призводить до формування федеральної державної влади та

державної влади суб'єктів федерації. Іноді суб'єкти федерації також є федераціями або федерація носитиме подвійний (територіальний та нетериторіальний) характер, що збільшує кількість державних влад в одній країні. Так, наприклад, у Королівстві Бельгія є три види державної влади – загальнофедеральна, державна влада регіонів та державна влада мовних спільнот, кожна з яких є цілком самостійною від інших у визначених сферах.

Королівство Бельгія володіє подвійним федеративним поділом. По-перше, вона складається з трьох регіонів – Фламандія, Валонія та Брюсель, а, по-друге, існує поділ на три мовних співтовариства – франкомовне (Валонія та частково Брюсель), нідерландськомовне (Фландрія та частково Брюсель), німецькомовне (частина Валонії). Федеральна влада відповідає за питання загальнодержавного значення – оборона, зовнішня та монетарна політика, охорона здоров'я та пенсії. У До відповідальності регіонів належить керівництво економічним розвитком, питання екології, комунальне господарство. Мовні спільноти відповідають за питання освіти, науки, культури. У підсумку утворюються система шості парламентів та урядів – загальнофедерального, Валонського регіону, Брюсселю, Німецькомовної спільноти, Франкомовної спільноти, а також об'єднаний парламент та уряд Фламандського регіону та Нідерландської мовної спільноти (за взаємною згодою регіону та мовної спільноти вони були об'єднані).

По-друге, регіональна влада, яка є проявом специфічної регіональної спільноти. Регіональна влада може існувати у форму регіонального (субрегіонального) самоврядування або різного роду автономій у складі унітарних держав – територіальних, національно-територіальних, екстериторіальних.

Територіальними одиницями субнаціонального рівня у Франції є регіони 18 регіонів (у тому числі 5 заморських), до складу яких входить 101 департамент (у тому числі 5 заморських). Департаменти були утворені у 1790 р., а регіони у 60-х рр. XX ст.. За наслідком адміністративних реформ 80-х рр. XX ст. департаменти та регіони набули самоврядних прав.

Азорські о-ва та о. Мадейра, що населені португальцями, але з суттєвою регіональною само ідентифікацією, отримали автономний статус у 1976 р. внаслідок острівного положення та віддаленості від основної території Португалії. Представницькі та виконавчі органи автономій володіють широкими повноваженнями у соціально-економічній та політичній сферах.



Республіка Гагауз-Ері утворена у 1994 р. у складі Молдови у місцях компактного проживання гагаузів як етнічної групи. Представницькі та виконавчі органи автономії володіють певними повноваженнями у адміністративній та соціально-культурній сферах.

По-третє, муніципальна влада, що утворюється у територіальних одиницях де здійснюється самоврядування. Вона представляє відносно невелику в розрізі країни територіальну спільноту, що існує за поселенською або територіальною (міжпоселенською) ознакою й який довіряється вирішувати питання місцевого значення.

По-четверте, публічна влада, що реалізується деякими громадськими об'єднаннями, що представляють, з одного боку, колектив своїх членів, а з іншого наділені публічними (загальносуспільними) функціями. Так, в деяких країнах етнічні групи утворюють екстериторіальні автономії. Широко поширеним є делегування громадським об'єднанням (релігійним, професійним, соціальним) публічних функцій.

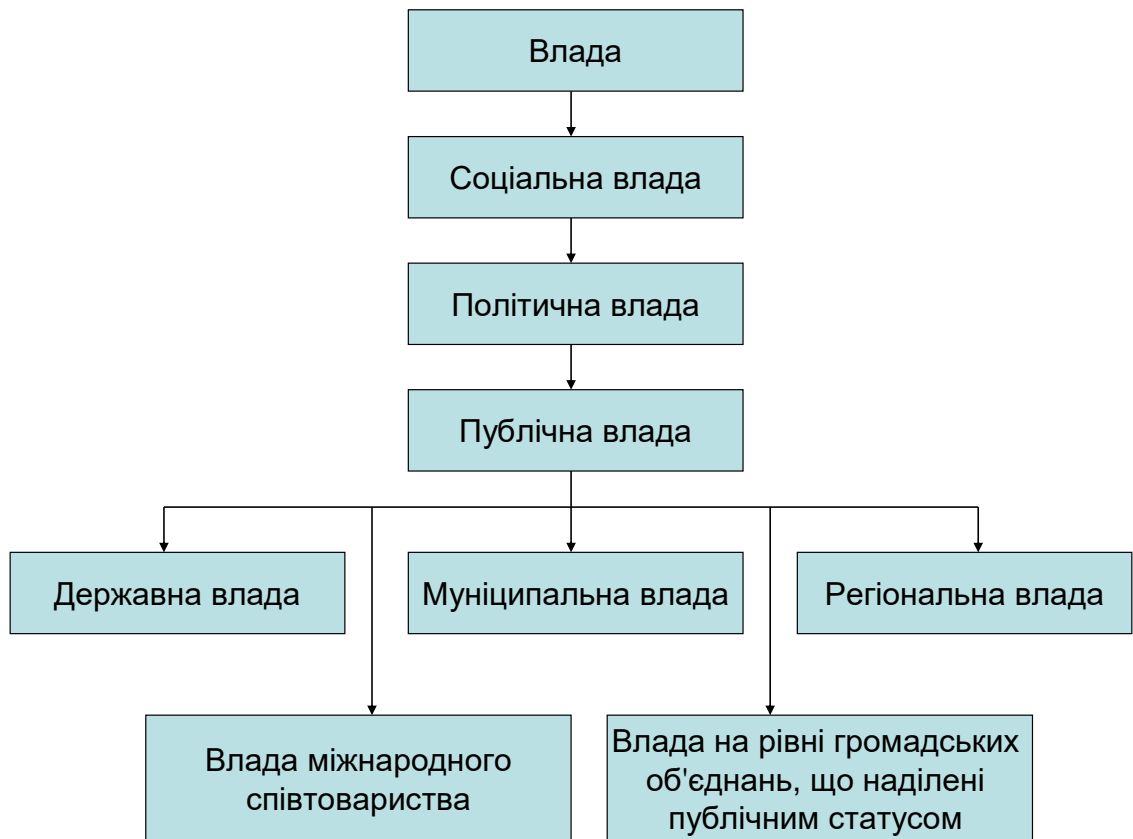


Саами мешкають на півночі Норвегії, Швеції, Фінляндії та у Мурманській області Росії – території, яка отримала назву Сампі. Загальна чисельність саамі нараховує близько 80 тис. чол. – понад 50 тис. в Норвегії, 20 тис. в Швеції, 8 тис. в Фінляндії, 2 тис. в Росії, а територія мешкання дорівнює близько 400 тис. кв.км. У Норвегії, Швеції, Фінляндії вони утворюють громадські об'єднання, що володіють автономним статусом у системі влади на екстериторіальній основі та мають право через власні представницькі органи вирішувати всі питання культурного та соціального розвитку саамі.

### **Які громадські об'єднання наділені в Україні публічними функціями?**

По-п'яте, влада міжнародного співтовариства, що представляє наднаціональні спільноти (у випадку Європейського Союзу – європейську, а у випадку ООН – світову) й може приймати рішення владного характеру щодо суверенних держав, що визначено у міжнародних договорах.

Між зазначеними різновидами публічної влади існує тісний зв'язок, у зв'язку із можливістю перерозподіляти завдання та функції поміж собою в межах механізмів централізації, децентралізації та деволюції, у тому числі на основі принципу субсидіарності.



*Рис. Походження та структура публічної влади у системі владних відносин*

Таким чином, можна виділити ознаки будь-якої публічної влади:

- 1) вона є похідною від певної соціальної спільноти;
- 2) вона є виразником загальних інтересів соціальної спільноти й діє від її імені;
- 3) вона заснована на балансі різноманітних інтересів відповідної соціальної спільноти, який визнається нею справедливим й носить у зв'язку із цим правовий характер;
- 4) вона визнається більшістю членів відповідної соціальної спільноти й у зв'язку із цим є легітимною;
- 5) вона здійснюється як безпосередньо соціальною спільнотою, так й спеціальними органами, що нею утворюються з цією метою, які є рівновіддаленими від особистих й групових інтересів у відповідній соціальній спільноті;
- 6) вона надає інтересу відповідної соціальної спільноті загальнообов'язковий характер;
- 7) вона поширюється в межах своїх завдань та функцій на всіх членів відповідної соціальної спільноти;
- 8) вона має право застосовувати за необхідності примус з метою реалізації загальних інтересів;
- 9) вона діє в межах правових норм й у зв'язку із цим є легальною;
- 10) вона підконтрольна відповідній соціальній спільноті, й у зв'язку із цим несе відповідальність за власні дії.

**Які форми публічної влади представлені у системі врядування в Україні?**

## 7.2. Природа, походження й ознаки муніципальної влади.

Муніципальна влада проявом об'єктивних (закономірних) явищ соціального розвитку. Її становлення та закріплення її в системі публічної влади відбулося в результаті кількох пов'язаних поміж собою процесів соціального, політичного, ідеологічного, політичного та правового характеру.

Як зазначалося, будь-яка публічна влада є формою реалізації загальних інтересів того чи іншого суспільства або відокремлених його частин. Одним з чинників існування суспільства є територіальний. Так, формою територіальної організації народу є держава у цілому, що територіально відділена від інших держав. Але крім загальнодержавного існують й інші рівні територіальної організації, зокрема окремі поселення або їх певна сукупність, що характеризуються єдністю. Природним чином в межах такого роду територіальних утворень виникають територіальні колективи людей, що характеризуються своєю згуртованістю на основі різноманітних зв'язків, усвідомленням своєї єдності, намаганням створити підконтрольну їм систему владарювання. Наявність локальних колективів власне й передбачає виділення у системі публічної влади її локального рівня.

Найбільш поширеним визначенням такої влади у літературі стала категорія «муніципальна» (від лат. *municipium* – місто, що володіє правом на самоврядування). Незважаючи на своє походження від міста, муніципальна влада є формою реалізації інтересів й інших територіальних колективів локального, базового, низового рівня, незалежно від наявності в них міст – сіл, групи поселень, невеликої території низового рівня у системі територіального поділу країни. Й хоча поняття муніципальна влада іноді поширюється й на великі територіальні утворення субнаціонального рівня (регіони, області, інші одиниці вищого або середнього рівня) все ж таки за своєю природою вони не належать до муніципальної влади, утворюючи іншій різновид публічної влади – регіональної.

Будь-який територіальний колектив володіє власними, притаманними лише йому, специфічними публічними інтересами. Під публічним інтересом в даному випадку розуміються уявлення соціальної спільноти про цілі та шляхи досягнення бажаного для себе стану в соціально-економічній, культурній, політичних сферах. В процесі “територіальної соціалізації” відбувається об'єктивний процес переплавлення інтересів різних осіб та груп в межах територіального колективу локального рівня у загальний інтерес. При цьому зазначені локальні інтереси можуть не збігатися, а іноді входить у протиріччя з іншими територіально-організованими суспільними інтересами – державними та регіональними. Необхідність їх реалізації й обумовлює необхідність виділення у системі публічної влади муніципальної влади. В іншому випадку вони не можуть бути повною мірою реалізовані, що буде входить у протиріччя із правовим характером публічної влади.

Однією з властивостей будь-якого соціального суб'єкту, у тому числі територіального колективу, є самоорганізація, яка також є умовою його розвитку. Соціальна самоорганізація передбачає намагання самостійно й за рахунок власних ресурсів упорядкувати своє внутрішнє життя. У свою чергу рух до самоорганізації передбачає виникнення відповідної влади, адже влада є необхідною умовою функціонування соціальної спільноти, забезпечення її стійкості у взаємовідносинах з іншими соціальними суб'єктами. Соціальні спільноти без влади не відомі, в іншому випадку вони не є такими. Від так влада є необхідною умовою існування будь-якого колективу, а об'єктивація територіального колективу з власними інтересами в процесі його самоорганізації породжує специфічну муніципальну владу. Її цільовою спрямованістю є створення й підтримання порядку та стійкості у системі функціонування суспільних відносин на рівні територіальної спільноти. Влада як публічний феномен, що існує у відносинах поміж людьми передбачає також закріплення її у певних нормах,

формування певних органів та посадових осіб, що забезпечує організованість та узгодженість спільної діяльності членів колективу людей, їх впорядковану взаємодію, спрямовану на досягнення загальних цілей, підпорядкування поведінці заданим орієнтирам.

В процесі своєї спільної діяльності будь-який соціальний суб'єкт створює або опановує різноманітними об'єктами власності, що визнаються членами колективу належними не окремим його членам, а в якості спільного надбання. Наявність такого роду власності з необхідністю породжує механізм її збереження, розвитку та використання з метою реалізації колективних інтересів. Власність територіального колективу з неминучістю формує специфічну владу, якою у випадку локального колективу людей є муніципальна. Феномен муніципальної (або як вона здебільше визначається як комунальна) власності й феномен влади є взаємопов'язаними й сукупно формують феномен муніципальної влади.

Таким чином, муніципальна влада є об'єктивно існуючим явищем і не є результатом штучного її виокремлення у публічній сфері. Інша справа, що наявність об'єктивних передумов виникнення муніципальної влади автоматично не означатиме її визнання у системі владарювання, у першу чергу з боку державної влади. Повинен був відбутися «зсув» моністичної картини сприйняття публічної сфери та визнання, що вона є складною за своєю структурою де, окрім народу (нації) й інші територіальні соціальні суб'єкти, а від так окрім державної, можуть бути інші види публічної влади. Цьому сприяють різноманітні політико-правові концепції та доктрини, наслідком реалізації яких й стало закріплення об'єктивно існуючої муніципальної влади у системі публічної влади.

Історично першою, що значною мірою сприяла визнанню муніципальної влади, стала *концепція народовладдя* (Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо та ін.), що передбачала рівність прав людей, верховенство народу у вирішенні корінних питань організації свого життя. Концепція народовладдя була головним чинником становлення публічної влади у цілому, зокрема набуття державною владою демократичної форми. Але з часом, як сама категорія «народ», так й концепція народовладдя поступово набула нового змісту. Під народом почали розуміти не лише все населення певної країни, а й різноманітні групи людей, що володіють специфічними інтересами. За цих умов народовладдя (демократія) повинна ґрунтуватися на врахуванні інтересів усіх соціальних груп та верств (у тому числі територіально виділених), які є не лише рівними поміж собою але й мають право на самостійне вирішення питань свого внутрішнього життя. За останніх умов це передбачає безумовне визнання окремішності місцевих інтересів та окремої муніципальної влади як їх виразника.

Наявність муніципальної влади у системі публічної влади обумовлюється також *концепцією поділу влад*. Відповідно до уявлень, що були запропоновані ще Дж. Локком та Ш.-Л. де-Монтеск'є публічна влада має бути поділеною між незалежними один від одного органами або їх сукупностями (гілками влади): законодавчу, виконавчу, судову. За таких умов всі гілки влади є самостійними, відносно незалежними, що дозволяє виключити концентрацію всіх повноважень або більшої їх частини у віданні одного органу влади або посадової особи й тим самим запобігти тиранії та свавіллю. Незалежні гілки влади можуть стримувати, урівноважувати, а також контролювати одна одну, не дозволяючи порушувати правовий порядок (система стримувань та противаг). На відміну від держав з тоталітарним та авторитарним режимом, де принцип поділу влад не визнається або він закріплений лише формально, у демократичних державах принцип поділу влад є засадничим. Але горизонтальний принцип поділу влад цілком логічно доповнити вертикальним, що вперше було запроваджено «батьками-засновниками» США. Це й передбачає виділення різного роду територіальних влад, у тому числі муніципальної, які не дозволяють перетворитися державної влади у Левіафана.

Визнання ідей *верховенства права* також грало чималу роль у визнанні муніципальної влади. З точки зору традиції, що йде від Блаженного Августина (лат. lex



*iniusta non est lex* – «несправедливий закон – це не закон») та продовженої І. Кантом в основі права є справедливість. «Верховенство права, – зазначається у рішенні Конституційного Суду України від 2.11.2004 р. № 15-рп/2004, – вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства». У публічному просторі справедливість характеризує відповідність між реальною роллю індивідів або соціальних груп у житті суспільства та їх соціальним становищем, між їхніми правами й обов'язками. Принцип верховенства права знаходить своє втілення в правовій державі, яка характеризується визнанням різноманітності інтересів у суспільстві, наявністю громадянського суспільства як системи недержавних інститутів, що характеризуються самоврядністю, наявністю влади, що не зосереджена в одному суб'єкті або вузькій групі осіб. Отже, наявність об'єктивно існуючих територіальних колективів, що володіють специфічними інтересами та самостійно намагаються їх реалізувати з точки зору концепту «справедливість» безумовно має наслідком визнання муніципальної влади у системі публічної влади.

Нарешті, *доктрина прав та свобод людини*, що бере свій початок ще з французької «Декларації прав та свобод людини й громадянина» 1789 р. й знаходить своє втілення у різноманітних міжнародно-правових документах, прийнятих у ХХ ст. Права людини за часом свого виникнення поділяються на три покоління. До першого з них належить особисті та політичні права, проголошені Великою Французькою революцією, а також боротьбою за незалежність США. До другого покоління – соціально-економічні та культурні права, які з'явилися як наслідок соціальної боротьби ХІХ-ХХ ст. До третього, новітнього, покоління прав людини належать колективні права, які можуть бути реалізовані лише спільно. До таких прав, зокрема, належать права організованих соціальних груп на самоврядування.

Не менше значення на становлення інституту самоврядування вплинули процеси *децентралізації* та *деволюції*. Мета будь якої децентралізації – в публічній, бізнесовій, приватній сферах полягає в тому, що саме вона є способом оптимізації управління з метою підвищення його ефективності. Наявність муніципальної влади у системі публічної влади, власне, й дозволяє запровадити процеси децентралізації. В іншому випадку, перерозподіл владних повноважень здійснювався б виключно в межах процесів централізації, хоча й, можливо в більш м'якій її формі – деконцентрації.

**Децентралізація** – це процес передачі повноважень, компетенції та відповідальності іншим формам публічної влади (наприклад, від держави – місцевому самоврядуванню, від держави та/або місцевого самоврядування – громадському сектору). Децентралізація протилежна **централізації**, що полягає у концентрації повноважень, компетенції та відповідальності у єдиній системі владних відносин, хоча як правило більш поширеною є централізація у формі **деконцентрації**, тобто перерозподілі повноважень, компетенції та відповідальності між елементами однієї системи публічної влади, наприклад між різними ланками центральних органів виконавчої влади, між центральними та місцевими органами виконавчої влади, між різними ланками місцевих органів виконавчої влади, між різними ланками системи місцевого самоврядування тощо). Існують також перехідні явища між концентрацією та децентралізацією. Зокрема, **деволюція** – передача повноважень від однієї системи публічної влади до іншої, однак при збереженні компетенції та відповідальності у системі, що передає повноваження (наприклад, делегування повноважень органів державної влади виконавчим органам місцевого самоврядування).

Додатковий імпульс процесам децентралізації надав принцип *субсидіарності*, що також передбачає наявність відповідного рівня публічної влади, якому могли б передані питання місцевого значення.

Класично визначив зміст субсидіарності у сучасному його розумінні Папа Римський Пій XI у енцикліці «*Quadragesimo Anno*» (15 травня 1931 р.): «Було б несправедливо та одночасно надзвичайно прикро порушувати соціальний порядок, якщо вилучити у об'єднань низового рівня функції, які вони спроможні виконати самі, та доручити їх виконання більш широкій групі, що володіє більш високим рангом»

*Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи R (95) 19 щодо принципу субсидіарності* передбачає, що принцип субсидіарності має на меті забезпечити чіткий розподіл повноважень між інститутами публічної влади. Держава має брати на себе лише ті повноваження, які вона спроможна ефективно виконати та в межах яких держава реалізує загальнонаціональний інтерес. У свою чергу, до відання регіонального врядування мають бути віднесені лише ті питання, що віддзеркалюють регіональний інтерес та які можуть бути ефективно виконані на регіональному рівні. Решта функцій має передаватися до інституту місцевого самоврядування. Отже, субсидіарність не передбачає передачу повноважень виключно на регіональний та місцевий рівень. У деяких випадках це означатиме навпаки – передачу повноважень на загальнонаціональний рівень (іноді, навіть, на міждержавний), а в залежності від рівня розвитку громадянського суспільства – і до громадських інституцій

Звичайно, що феномен муніципальної влади виникає не стільки внаслідок її визнання іншими суб'єктами публічної влади, хоча це є, безумовно, необхідною умовою, скільки внаслідок визнання всіма членами відповідного територіального колективу, що й надає їй легітимного характеру. Легітимність муніципальної влади передбачає існування таких її переваг у порівнянні з іншими видами публічної влади, що забезпечує визнання конкретною соціальною спільнотою даної влади, її права приймати обов'язкові рішення та застосовувати у необхідних випадках примус. Легітимна влада, що у підсумку заснована на довірі, сприймається суспільством, а не просто нав'язується йому. Суспільство погоджується підкорятися владі, вважаючи її справедливою, ефективною та авторитетною, а існуючий порядок цілком придатним. Звичайно, це означатиме, що вона підтримується більшістю, адже завжди є суб'єкти, хто владу не підтримує.

До переваг муніципальної влади та інституту місцевого самоврядування як його втілення, що забезпечує її легітимність, можна віднести наступне.

По-перше, як зазначалося місцеве самоврядування дозволяє реалізувати місцеві інтереси та забезпечити їх врахування іншими суб'єктами публічної влади. Інші види публічної влади, відповідаючи іншим територіально організованим спільнотам, у своїй діяльності намагаються реалізувати саме інтереси останніх, а не місцеві інтереси. Зокрема, державна влада, навіть за умов коли вона представлена на місцевому рівні через свої органи та посадових осіб зорієнтована на реалізацію загальнонаціональних (державних) інтересів, які у багатьох випадках не відповідають місцевим інтересам, а входять у протиріччя з останніми.

### **Наведіть приклади неспівпадіння державних та місцевих інтересів.**

По-друге, великою перевагою муніципальної влади є можливість через неї забезпечити гнучкість публічної політики. Місцеве самоврядування дозволяє варіювати ту чи іншу політику з метою забезпечення її відповідності місцевим очікуванням та проблемам. У публічній системі де не представлений інститут місцевого самоврядування, а публічна влада монополізована державою, здебільше встановлюється одна політика щодо всіх без виключення територій й не припускається її гнучкість та адаптація до місцевих умов.

**Наведіть приклади необхідності забезпечення гнучкості державної політики відповідно до місцевих умов.**

По-третє, муніципальна влада унеможливорює та запобігає монополізації публічної влади з боку однієї політичної сили. Цьому, зокрема, сприяє те, що за умов муніципальної влади існує велика чисельність територіальних колективів (зокрема, у Україні таких нараховується майже 12 тисяч), кожен з яких володіє власними інтересами та устремліннями й для забезпечення цього утворює відповідну владу, яка є відокремленою від інших видів публічної влади. В результаті, як правило, за умов демократичної державності, немає жодної політичної сили, яка була б спроможна повністю представляти та контролювати всі без виключення територіальні колективи. Окремі політичні та соціальні сили можуть бути досить потужними для досягнення домінуючих позицій в окремих територіальних громадах, або, навіть, в окремих регіонах, але різноманіття інтересів, представлених в цілому в країні й виражене через відповідні політичні угруповання слугуватиме перепорою зосередження всієї влади в руках однієї політичної сили. Таким чином, створюється система струмувань та противаг, за якою кожна політична сила або група стримується іншою групою. З іншого боку, якщо політична система містить лише один вид публічної влади, яка буде представлена у той чи інший спосіб на місцях, й ця влада буде здійснювати всі без виключення функції публічного управління, то це буде призводити до ситуації, що певна політична сила, навіть за умов демократичного опанування владою, її повністю монополізує. У підсумку політична монополізація може призвести до наступу на права та свободи людей та згортання демократії. Публічна система, яка містить велику кількість місцевих влад, що передбачається внаслідок існування муніципальної влади, є меншою мірою вразливою відносно цієї хвороби.

**Проаналізуйте результати останніх місцевих виборів та парламентських виборів. Чи є правляча політична сила у державі правлячою у всіх органах місцевого самоврядування.**

По-четверте, муніципальна влада забезпечує інноваційний характер розвитку суспільства. Наявність великої кількості територіальних колективів, що створюють власну систему владарювання, дозволяє одночасно мати значну кількість майданчиків, на яких ти чи інші напрями публічної політики можуть бути створені та протестовані. В результаті можна випробувати велику кількість різних варіантів тієї чи іншої політики одночасно й зробити висновки щодо їх ефективності більш швидко. В результаті пошуку варіанту певної політики багатьма територіальними одиницями є багато шансів на те, що хтось знайде найбільш ефективний варіант, що дозволить його запозичити всім іншим. З іншого боку, провал певної політики або програми на обмежених територіях буде набагато менше коштувати суспільству загалом, чим впровадження її одразу на національному рівні. Нові програми, звичайно, можуть бути протестовані державною владою на окремих територіях й при відсутності місцевого самоврядування. Однак наявність багатьох майданчиків на яких здійснюється прийняття рішень підсилює вірогідність того, що відповідна ідея, будучи непоміченою або відхиленою на одній території, буде тим не менш пристосована до інших й, відтак, отримує шанс на реалізацію. Й навпаки, В цьому сенсі місцеве самоврядування заохочує розвиток та сприяє апробації тієї чи іншої інноваційної програми значно більшою мірою, чи при системі, де немає місцевого самоврядування.

**Проаналізуйте одну з реформ у публічному секторі в Україні. Яким чином вони впроваджувалися й яка була їх ефективність?**

По-п'яте, місцеве самоврядування стимулює здорову конкуренцію між публічними структурами, що дозволяє забезпечити більшу відповідальність та ефективність. Так, якщо одна структура публічної влади володіє монополією на надання публічних послуг, то це може призвести до погіршення їх якості та безвідповідальності влади. При наявності великої кількості публічних структур, люди, знаходячись під їх юрисдикцією, можуть порівнювати якість та вартість надання даних послуг. Якщо буде спостерігатися незадоволення наданням публічних послуг на одному рівні владарювання, люди можуть звертатися до іншого, що, крім іншого примусить, першого суб'єкту забезпечити їх належну якість та ціну.

**Проаналізуйте адміністративні послуги в Україні. Чи є випадку, коли вони можуть надаватися на відповідній території як органами державної влади, так й недержавними суб'єктами? Порівняйте у зв'язку із цим їх якість.**

По-шосте, муніципальна влада, забезпечує запобігання перевантаженню системи публічного управління. Здійснення всіх управлінських дій, як правило, є досить важким для одного суб'єкта, адже велика кількість рішень, які необхідно прийняти, значний масив інформації, яку треба переробити, може призвести до паралічу та перевантаженню суб'єкту влади. Розподіл публічних функцій поміж багатьма структурами, одним з яких є місцеве самоврядування, дозволяє запобігти перевантаженню публічного суб'єкту різноманітними, у тому числі дрібними для нього функціями, зосередитися на ключових, стратегічних питаннях суспільного розвитку.

По-сьоме, місцеве самоврядування дозволяє системі публічного управління більш ефективно вирішувати конфлікти, чим система, де не визнається муніципальна влада. Частково це пов'язане з тим, що різні місцеві спільноти, як зазначалося, можуть формувати різні програми та політики, внаслідок чого формується толерантність до різних програм, що знижує напруження політичної боротьби. Місцеве самоврядування також дозволяє долати конфлікти через створення численної кількості центрів для їх вирішення. У централізованій публічній системі, де представлений лише механізм державної влади, все політичне напруження сфокусовано на одному єдиному центральному уряді. Наявність муніципальної влади призводить до розпорошення цього напруження серед багатьох центрів прийняття рішень, що й дозволяє тримати його на потрібному рівні. Крім того, при існуванні багатьох видів публічної влади поразка в одному з них не є такою болючою. Якщо хтось програв на рівні державної влади – він може спробувати виграти на рівні муніципальної або регіональної влади, якщо програв на рівні одного муніципалітету, то можна спробувати виграти в іншому тощо. Таким чином поразка ніколи не буде остаточною.

По-восьме, наявність численної кількості субнаціональних структур, що передбачає феномен муніципальної влади, дає суспільству велику кількість майданчиків для політичної участі. Численні вибори, громадські слухання, референдуми та інші механізми прямого контакту з владою дозволяють створити систему залучення громадян до публічного процесу. Для громадян, які орієнтовані на активну участь у публічних справах, місцеве самоврядування створює велику кількість структур з обмеженою владою й відповідальністю, що дає їм можливість набути політичного досвіду, а також надати можливість суспільству, а також іншим суб'єктам публічної влади судити про їх діяльність й за умов їх ефективної діяльності наділити їх більшим рівнем відповідальності. За умов системи з однією владою інтенсивність політичних процесів є значно меншою, що не дозволяє здійснити суспільству необхідну селекцію своїх представників.

Нарешті, місцевому самоврядуванню властиво також створення системи орієнтації на власні сили, що вкрай важливо для сучасної ліберальної моделі розвитку суспільства. За умов відсутності інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади

місцеві співтовариства переважно будуть очікувати того, щоб національний уряд, який володіє всією повнотою публічної влади, вирішить всі їх проблеми. Муніципальна влада, на яку покладається відповідальність за вирішення багатьох проблем місцевого значення буде шукати можливості самостійно вирішити свої власні проблеми, чим очікувати вирішення згори.

**Прокоментуйте наступне висловлення А. де Токвіля: “Без обцинних інститутів нація може сформуваи вільний уряд, однак справжнього духу свободи вона так і не набуде”.**

Проте слід зазначити, що існують кілька чинників, що можуть знижувати рівень легітимності муніципальної влади. До них можна віднести наступні:

- 1) Неврахування зовнішнього середовища. Так, одні територіальні колективи виходячи з власних інтересів можуть приймати рішення, які у свою чергу можуть досить сильно негативно впливати на людей, що мешкають на інших територіях, але які, зрозуміло, не мають можливості брати участь у прийнятті таких рішень а від так мінімізувати для себе негативний вплив. Або, навпаки, мешканці певних територіальних утворень можуть цілком користуватися вигодами, що утворилися внаслідок вкладання ресурсів інших територіальних одиниць, але при цьому не компенсуючи відповідні витрати. Похідним чином це призводить до апелювання до інших видів публічної влади, що, у свою чергу, зменшує ступінь легітимності муніципальної.

**Наведіть приклади неврахування зовнішнього середовища в діяльності місцевого самоврядування в Україні.**

- 2) Проблеми координації. За наявності великої кількості локальних спільнот здійснити координацію їх зусиль в певному напрямку є досить важким завданням, що зміщує акценти у впровадженні політики на більш високий рівень владарювання.
- 3) Проблеми спротиву, які є наслідком того, що місцеве самоврядування розчиняє владу поміж багатьма суб'єктами. Навіть якщо та чи інша політика підтримується більшістю суспільства, її опоненти, контролюючи певну частину місцевих влад можуть здійснювати досить потужний та ефективний супротив її реалізації. Таким чином, механізм, який запобігає тиранії влади, з іншого боку має й зворотну сторону – руйнування зусиль в межах певної політики.

**Наведіть приклади коли державна політика, що підтримується більшістю українського суспільства не була реалізована внаслідок її невизнання або спротиву з боку окремих місцевих влад.**

- 4) Наголос на локалізмі. Розвинене місцеве самоврядування схиляє політичну систему у бік місцевих інтересів на шкоду загальнонаціональним.
- 5) Нерівність. Місцеве самоврядування об'єктивно припускає нерівність поміж різними територіями, які володіють різними ресурсами та умовами свого розвитку. В залежності від територіальної одиниці громадяни можуть отримувати більше або менше послуг з боку влади в залежності від території, що зазвичай сприймається ними як несправедливо.

**Наведіть приклади різного рівня муніципальних послуг, що надаються в Україні.**

- б) Місцеве самоврядування, на відміну від, наприклад, державної влади, фінансово та економічно більшою мірою залежатиме від великих підприємств та інвесторів, чим від дрібних підприємств та звичайних людей. Тому намагання їх задовольнити призводить до того, що муніципальна влада більшою мірою звертає свою увагу на інтереси великих та заможних, чим малих та бідних.
- 7) Втрата підзвітності та відповідальності. За наявності різноманіття публічних влад, одна й та ж сама територія одночасно знаходиться під юрисдикцією всіх з них, наприклад, державної влади, тієї чи іншої регіональної, муніципальної, що зменшує можливості визначити відповідальну владу за реалізацію тієї чи іншої політики.

Отже, муніципальна влада є специфічним соціально-політичним явищем, що характеризується наступними ознаками:

- похідним характером від локального соціального суб'єкту;
- інституційним відокремленням у системі публічної влади як самостійної форми;
- самостійністю у визначених державою межах;
- легітимністю;
- територіальністю – здійснюється виключно в межах окремих територій низового рівня;
- функціональною спрямованістю на вирішення питань місцевого значення, інтересів локального характеру;
- демократичністю функціонування;
- загальністю;
- безперервністю існування в часі;
- універсальністю;
- різноманітністю організаційних форм в залежності від території;
- можливістю застосовувати примус.

Як можна побачити, розвиток муніципальної влади відбувається в результаті диференціації публічної влади та конкуренції між різними її видами. У зв'язку із тим, що історично першим способом організації публічної влади виявилася держава, то в реальному політичному та правовому процесі становлення муніципальної влади відбувалося в результаті її визнання з боку державної влади, виокремлення територіальних колективів у складі народу (нації), місцевих інтересів зі складу загальнодержавних, відокремлення самоорганізації від управління. Цей процес в одних країнах розпочався ще з ХІХ ст., а в інших лише розпочинається. Не рідко спостерігалось й сповільнення темпів, зупинення руху й, навіть, зворотній шлях. Але муніципальна влада поступово набула своє належне місце у системі публічної влади.

Звичайно, державна та муніципальна влада, будучи різновидами публічної влади володіють значними спільними рисами. До зазначених рис належить й їх похідний характер від соціальних спільнот, їх базування на загальних інтересах відповідної спільноти, що формуються на базі узгодження індивідуальних та групових інтересів, легітимність та легальність, здійснення як через безпосередні, так й представницькі форми, обов'язковість та універсальність, можливість застосування примусу та наявність відповідальності за результати функціонування тощо.

Проте, муніципальна та державна влада володіють значними відмінностями. До ознак, що відрізняють муніципальну і державну владу, належать такі:

1) муніципальна влада має принципово інший характер, ніж влада державна. Так, якщо державна влада характеризується суверенітетом (верховенством, самостійністю і

незалежністю), то муніципальна – це влада підзаконна, яка діє у межах та у порядку, визначених верховною державною владою;

2) її компетенція за сферами у порівнянні з державною владою досить суттєво обмежена.

3) муніципальна влада функціонує лише в межах окремих територіальних одиниць, у той час, як державна влада поширюється на всю територію держави.

### **7.3. Конституційні засади муніципальної влади в Україні**

Основоположним законом держави є Конституція. З суспільно-політичної точки зору, Конституція є своєрідним суспільним договором, механізмом здійснення консенсусу всіх соціальних груп, коли різноманітні верстви суспільства немов передають державі свої повноваження по забезпеченню соціальної гармонії і злагоди на всіх рівнях. Тому Конституція виникає і діє насамперед для того, щоб визначити устрій (лад) держави, виражаючи при цьому інтереси громадянського суспільства. Саме тому Конституція не є основним законом, як зазвичай можна почути, Конституція є Основоположним Законом, тобто таким, що стоїть не вище інших законів, а є підґрунтям всієї законодавчої системи. Невипадково, що за трактовкою сучасної політичної науки – прийняття нової Конституції – це утворення нової держави, як юридичного інституту (наприклад сучасна Франція – це П'ята Республіка (перша 1792-1804, друга 1848-1852, третя – 1870-1940, четверта 1946-1958, п'ята – з 1958 р.)

Необхідно розрізняти фактичну і юридичну конституції. Перша – це реально існуючий суспільний устрій, основу якого складають об'єктивні відносини, юридична конституція, з іншого боку, є офіційним визначенням фактичного порядку речей. Якщо фактична і юридична конституції збігаються, то конституційна система є реальною. Якщо ж вони не збігаються, існують самі по собі, то конституційна система є фіктивною, нереальною. Тому завданням політиків, що виражають інтереси громадянського суспільства та урядовців, що виконують рішення політиків, є вчасне приведення у відповідність фактичної і юридичної конституції.

Конституційний лад можна розглядати як фактичну конституцію держави. Конституційний лад опосередковує суспільний та державний лад. Конституційний лад, з одного боку, є похідним від юридичної конституції, а з іншого – сам впливає на зміст нормативно-правового вираження і забезпечення або незабезпечення юридичної конституції.

Зазначене є дуже важливим при розгляді такого елементу конституційного ладу як місцеве самоврядування.

Конституційний лад держави встановлюється у першому розділі Конституції „Загальні засади”. Ст. 5 Конституції підкреслює, що Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, виділення місцевого самоврядування в якості самостійного явища у конституційному ладі означатиме, що публічна влада в Україні складається з державної та муніципальної влади. Остання не є складовою державного механізму управління. Разом з тим, муніципальна влада й державна влада, за вітчизняною конституційною доктриною, тісно взаємопов'язані – адже у них єдине джерело – влада народу.

Конституція не утворила місцевого самоврядування, муніципальну владу вона її визнала, тобто привела юридичну норму у відповідність з реально існуючими суспільними відносинами. На це вказує ст. 7 Конституції, відповідно до якої місцеве самоврядування в Україні визнається й гарантується. Конституція України також не передбачає скасування існуючих прав народу. Таким чином, у зв'язку з тим, що місцеве самоврядування є формою народовладдя, то фактично його не можна скасувати як вид публічної влади. При цьому конкретна форма місцевого самоврядування не належить до

основ конституційного ладу, а тому зміна її організаційних, фінансово-економічних, територіальних основ не означає зміну конституційного ладу.

Крім ст. 5 та 7 інститут місцевого самоврядування при визначенні засад конституційного ладу в Україні згадується ще двічі. Зокрема, ст. 13 Конституції України закріплює, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Таким чином, однією з форм власності, що існує в Україні є право власності всього українського народу і на муніципальну владу, як одну з форм здійснення влади, що належить народу, покладається важливе завдання – виступати, разом з державною владою, від імені всього народу України у розпорядженні цими об'єктами.

Ст. 19 Конституції України закріплює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Таким чином, громадяни України, здійснюючи своє право на самоврядування діють за принципом „дозволене те, що не заборонено”. З іншого боку, органи, що утворені ними, у тому числі органи місцевого самоврядування, діють за іншим принципом – дозволене те, що дозволене.

### **Що розуміється під визначенням: місцеве самоврядування – основа конституційного ладу?**

В основу Конституції України закладена ліберальна теза, що кожна людина від моменту народження наділена невід'ємними правами та свободами. Особа не може існувати як повноправний член суспільства без належних їй прав та свобод. Людину не можна позбавити її природних прав – це принижує її природу. Розділ 2 Конституції України в цілому присвячений правам людини і громадянина, а також певні обов'язки громадян. Відповідно до конституційних норм місцеве самоврядування є не лише невід'ємним правом громадянина й людини, як це передбачає Розділ 1 Конституції України, але й елементом конституційно-правового статусу людини та громадянина в Україні, а від органів місцевого самоврядування багато в чому належить реалізація цих прав.

Ст. 32 Конституції України закріплює, що кожен громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Таким чином, органи місцевого самоврядування забезпечують право громадян на інформацію.

Ст. 37 Конституції України не допускає створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях. Отже, виконавчі органи місцевого самоврядування повинні діяти на принципах політичної нейтральності.

Ст. 38 Конституції України передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби



в органах місцевого самоврядування. Таким чином, підкреслюється, що місцеве самоврядування є формою реалізації політичних прав громадянина.

Ст. 39 Конституції України надає право громадянам збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Дана стаття також фіксує політичні права громадянина, підкреслює, що на органи місцевого самоврядування покладаються обов'язки їх забезпечувати.

Ст. 38 Конституції України закріплює, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Таким чином, органи місцевого самоврядування виступають механізмом демократизації управління.

Ст. 38 Конституції України виходить з того, що підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом. Отже, самоврядування як публічний інститут повинно бути віддалене від бізнесу.

Цілий ряд статей Конституції покладає на інститут місцевого самоврядування реалізацію цілого ряду політичних та соціально-економічних прав громадян. Серед них:

Ст. 47 – кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожен громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Ст. 55 – права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Ст. 56 – кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Ст. 57 – вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення.

Конституція України виходить з того, що право громадян здійснювати владу, здійснювати управління публічними справами відноситься до демократичних принципів. Реалізувати це право громадянин може на всіх рівнях публічного механізму, однак найбільшу за масштабом участь населення реально можна добитися лише там, де управління наближене до населення.

### **Яке місце займає місцеве самоврядування у системі народовладдя?**

Конституційна модель самоврядування визначається в різних розділах та статтях Конституції. Зокрема, ст. 85, 86, 92 Конституції, у яких знаходиться своє втілення повноваження Верховної Ради України закріплюють, що виключно законами України визначаються засади місцевого самоврядування, а призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування є виключною компетенцією Верховної Ради України. Народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Керівники органів державної

влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

В статтях Конституції, що стосуються виконавчої влади, зокрема ст. 118, 119 закріплюється, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. При цьому обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації. Місцеві державні адміністрації, у свою чергу, на відповідній території мають забезпечувати взаємодію з органами місцевого самоврядування, реалізацію делегованих відповідними радами повноважень.

Окремий, XI розділ Конституції безпосередньо присвячений моделі місцевого самоврядування в Україні.

Визначальною є ст. 140, яка дає визначення місцевого самоврядування: „Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.”

Ст. 141 закріплює основні засади формування органів місцевого самоврядування: „До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на п'ять років відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом. Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.”

Ст. 142 закріплює матеріальну та фінансову основу самоврядування: „Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.”

Ст. 143 закріплює деякі питання місцевого значення: „Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування

управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.”

Ст. 144-145 підкреслює владний характер інституту місцевого самоврядування та гарантії його діяльності: „Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку».

Зрозуміло, що Конституція не може окреслити всі сторони функціонування інституту місцевого самоврядування, тому ст. 146 закріплює, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

В Україні у 1997 р. прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також цілий ряд інших законодавчих актів, яким конституційні норми набули свого розкриття та здійснене оформлення соціальної, територіальної, організаційної, правової, фінансово-економічної кадрової основ місцевого самоврядування, механізми гарантування його прав та відповідальності.

Зокрема, ст. 4. Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” фіксує наступні основні принципи місцевого самоврядування:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень визначених цим та іншими законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними колективами їх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Крім названих назвемо ще кілька принципів муніципальної влади, які ще не одержали свого розвитку в українському законодавстві про місцеве самоврядування, хоча іманентно притаманні неї. Це принцип різноманіття організаційних форм здійснення місцевого самоврядування, а також принцип відповідності матеріальних і фінансових ресурсів місцевого самоврядування його повноваженням.

## **Лекція № 8. Територіальна громада у системі місцевого самоврядування**

8.1. Поняття та ознаки територіальної громади як соціального явища.

8.2. Поняття, ознаки та види територіальної громади як публічно-правового суб'єкту.

8.3. Функції та повноваження територіальних громад.

8.4. Форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні влади.

Владним джерелом для інституту місцевого самоврядування в Україні, муніципальної влади є специфічний соціальний суб'єкт – територіальна громада. При цьому категорія громада використовується принаймні у трьох смислових значеннях:

По-перше, територіальна громада є територіальною одиницею, де здійснюється місцеве самоврядування, як юридичне визначення муніципально-територіальної одиниці, особливо якщо де неї входитиме кілька поселень. У даному розумінні категорія «територіальна громада» є тотожною категорії «комуна (*commune*)» (у Франції), «гміна (*gmina*)» (у Польщі), «община (*Gemeinde*)» (У ФРН), «муниципалітет (*municipality*)» (у Сполученому королівстві) тощо.

По-друге, територіальна громада виступає також специфічним соціальним суб'єктом, який створений на територіальній основі й у даному розумінні використовується в одному смисловому ряду з такими поняттями як «територіальний колектив», «спільнота жителів», «місцевий соціум», «місцеве співтовариство», «соціально-територіальна спільнота», «община», *collectivité locale* (фр.), *local community* (англ.), *gemeinschaft* (нім.).

По-третє, територіальна громада визначається як юридична особа публічного права, що має право приймати рішення адміністративного характеру.

Зазначені прояви територіальної громади тісно поміж собою пов'язані. Зокрема, наявність територіальної громади як соціального явища (громади *de facto*) дозволяє наділити її публічним статусом (громади *de jure*), що у свою чергу дозволяє утворити на її базі територіальну одиницю як складову територіального поділу країни. При цьому, зв'язок «громада *de jure* – територіальна одиниця» завжди діє автоматично.

Але кожен з проявів територіальної громади може, звичайно, існувати й достатньо самостійно. Зокрема, існування територіальної громади як соціального явища (громади *de facto*) може й не призводити до наділення її публічним статусом (громади *de jure*). Так, наприклад, за умов відсутності у системі публічної влади інституту місцевого самоврядування (як, це є у багатьох країнах Азії та Африки) громади *de facto* можуть існувати й здебільше існують в межах окремих поселень, але вони не володіють відповідними правами щодо прийняття публічних рішень, тобто не є громадами *de jure*.

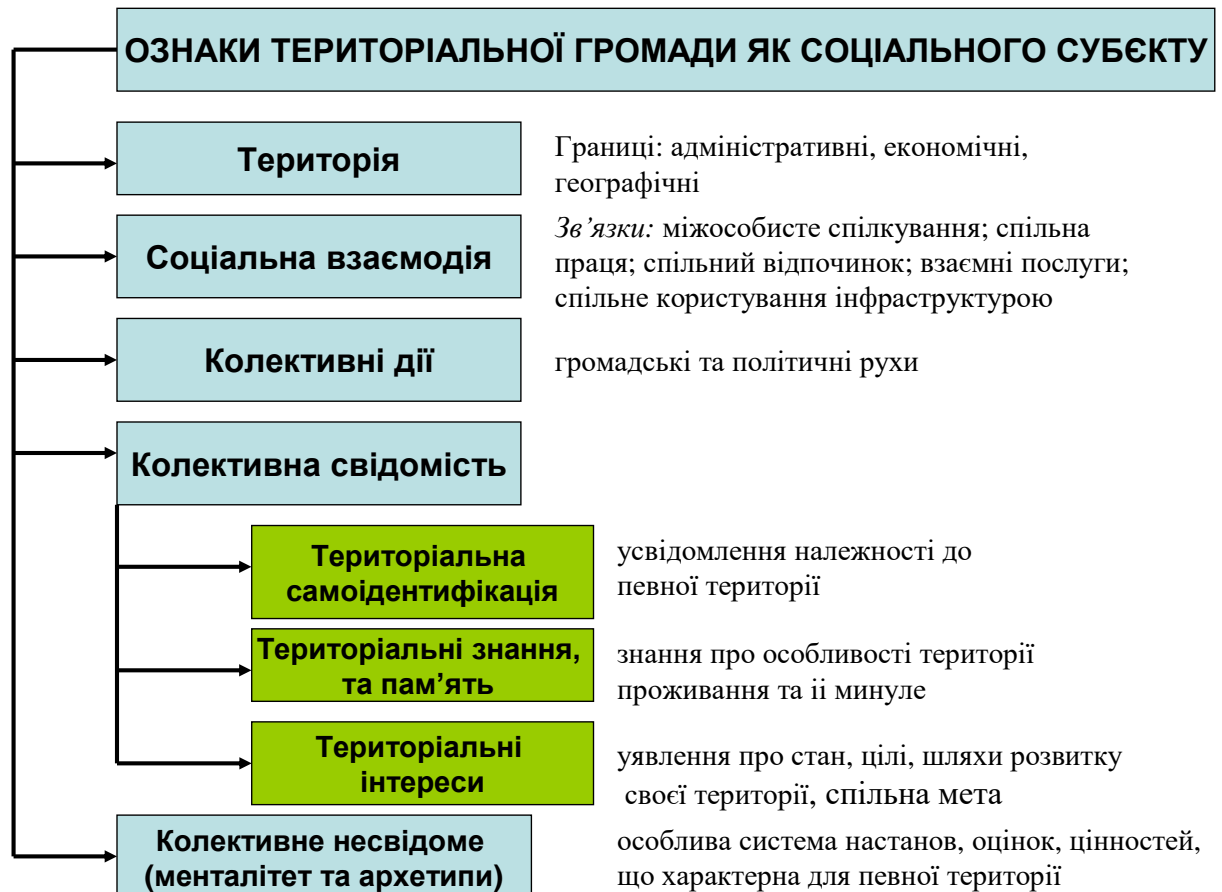
З іншого боку, надання мешканцям тієї чи іншої території права на самоврядування (тобто визнання територіальної громади як публічного суб'єкту) не завжди буде означати наявність територіальної громади як суб'єкту соціального (громади *de facto*). Так, однією з проблем місцевого самоврядування у пострадянських країнах є наділення правами на самоврядування мешканців тих чи інших територій, які не усвідомлюють себе в якості соціальних спільнот й є переважно механічною сукупністю жителів на території.

Нарешті, наділення відповідної територіальної одиниці правами на самоврядування, навіть за умов існування там громади *de facto*, може й не призводити до визнання у її межах відповідної територіальної громади як публічного суб'єкту. Так, у

багатьох муніципальних системах (наприклад, у Сполученому королівстві) публічною владою на місцевому рівні наділяються органи, що обираються населенням відповідної територіальної одиниці, а не територіальний колектив, що існує в її межах (громади *de facto*).

### 8.1. Поняття та ознаки територіальної громади як соціального явища

Територіальна громада як соціальне явище є особливою соціальною спільнотою, з притаманними будь-якій спільноті якостями. Ознаки територіальної громади як соціального явища можна звести до наступного:

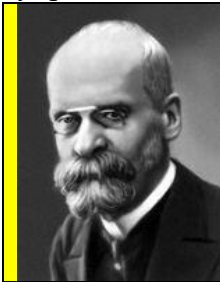


Основа виділення територіальної громади – факт спільного проживання на певній *території*, що відокремлена від інших територій адміністративними, географічними, соціально-економічними кордонами. Територія сприяє усвідомленню не лише своєї спільності, але й відокремленості від інших спільнот (відчуття «ми» – «вони»).

У процесі проживання на певній території люди вступають у певні **соціальні зв'язки**, що є сприяє згуртованості територіального колективу, усвідомлення себе як цілого та виникнення певної соціальної солідарності. Соціальний зв'язок – соціальна дія, що виражає залежність і сумісність людей або груп, їх взаємні відносини та обов'язки один до одного, які об'єднують людей у відповідні соціальні спільності і свідчать про їх колективне існування.

Зв'язки, що скріплюють територіальну громаду, досить різноманітні. Це – безпосередня й опосередкована взаємодія людей: міжособистісне спілкування, спільна праця і відпочинок, взаємні послуги, спільне користування територією та її природними ресурсами, соціальною інфраструктурою і мережами комунікацій, а також єдина система управління, постачання тощо. У залежності від масштабів громади змінюється набір її

системоутворюючих зв'язків. Якщо у дрібних поселеннях головну роль відіграють безпосередні контакти, спільна праця, то в процесі збільшення розмірів і рангу громад у них починають переважати зв'язки, що опосередковані взаємодією з множиною соціально значимих об'єктів – різними організаціями, установами, підприємствами, органами управління та ін.



Розробником теорії соціальних зв'язків та колективної свідомості був французький соціолог **Еміль Дюркгайм** (1858-1917).

*«Неможливо, щоб люди жили разом, постійно підтримували стосунки, не відчуючи те ціле, яке вони утворюють своїм об'єднанням, не прив'язуючись до цього цілого, не піклуючись про його інтереси і не враховуючи їх в своїй поведінці».*

### **Здійсніть оцінку ступені інтенсивності та різноманітності соціальних зв'язків у Вашому поселенні.**

Важлива сторона взаємодії людей усередині громади пов'язана з громадським життям. **Колективні дії**, політична боротьба, соціальні рухи сприяють встановленню значної кількості нових міжособистісних зв'язків поміж членами громади, створюють підґрунтя для усвідомлення себе як єдиного колективу, об'єднаного спільною долею і, як наслідок, спільними інтересами.

### **Якою мірою є поширеними у Вашому поселенні колективні заходи?**

Один із найважливіших чинників виникнення й існування громади – специфічна **територіальна свідомість** як атрибутивна якість громади. За Е. Дюркгаймом колективна свідомість – це психологічний тип суспільства, тип, що володіє власним способом розвитку, свої особливі умови існування., існує об'єктивно, незалежно від нашої волі та свідомості, але здійснюється лише в окремих членах суспільства. Бути самостійним суб'єктом означатиме мати, насамперед, свідомість: свідомість дійсності, свого в ній місця, самого себе (своїх потенцій) і своїх потреб. До складу територіальної свідомості входять:

По-перше, *просторова самоідентифікація* – усвідомлення конкретною людиною своєї приналежності до тієї або іншої території і територіальної громади.

#### **Завдання**

**Опитайте знайомих та розставте у порядку убивання відповіді: „Я є ...?“**

- громадянином України;
- мешканцем Південного регіону;
- жителем області (АРК);
- жителем району;
- жителем села, селища, міста;
- жителем частини поселення (району у місті, мікрорайону);
- жителем вулиці.

**Якій рівень переважає? Чи є підставі стверджувати про домінування поселенського рівня само ідентифікації?**

## Case

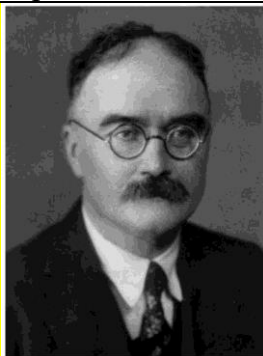
**Просторово-територіальна самоідентифікація населення України**

САМОИДЕНТИФИКАЦИЯ ЖИТЕЛЕЙ УКРАИНЫ  
(КЕМ РЕСПОНДЕНТЫ СЧИТАЮТ / ОЩУЩАЮТ СЕБЯ В ПЕРВУЮ ОЧЕРЕДЬ)  
в % к опрошенным, один ответ



Опитування проводилося у період з 14 по 25 вересня 2012 р. компанією «Research & Branding Group» у всіх областях України, АРК та містах Київ й Севастополь. Вибірка репрезентативна за місцем проживання, статтю, віком (загальний обсяг 3114 осіб).

По-друге, територіальні знання й уявлення, колективна пам'ять та традиції – поінформованість про особливості і властивості території свого проживання, спільна інтерпретація історії, досвід, звичаї, погляди, смаки, норми поведінки і т. ін., що передаються з покоління в покоління.



Розробником теорії колективної пам'яті був французький соціолог **Моріс Альбвакс (1877-1945)**

«Найчастіше я згадую про щось тому, що до цього спонукають мене інші, що їх пам'ять допомагає моїй пам'яті, а моя пам'ять спирається на їх пам'ять. <...> В такому сенсі виходить, що існує колективна пам'ять і індивідуальні рамки пам'яті, і наше індивідуальне мислення здатне до спогаду остільки, оскільки вона укладена в цих рамках і бере участь в цій пам'яті».

**Завдання****Опитайте знайомих щодо наступних запитань:**

- з якими районами або поселеннями межує Ваше місто, село, селище?
- які найбільш пам'ятні дати в історії Вашого поселення?
- які основні галузі економіки Вашого поселення?
- якій етнопонаціональний склад Вашого поселення?
- які особливості природного середовища Вашого поселення?

Намалюйте умовну карту свого поселення.

**Чи знають опитані своє поселення?**

По-третє, територіальні інтереси – уявлення населення про стан, цілі і шляхи розвитку території свого проживання. Інтереси різних груп населення в межах будь-якого поселення завжди неоднорідні. Свої інтереси є у вікових, соціально-фахових, майнових, етнічних, конфесійних та інших груп. Місцеві інтереси не можуть увібрати в себе всі інтереси в межах території, що часто-густо не лише не збігаються, але й прямо протилежні

один одному. Сума індивідуальних інтересів ще не становить загальний (груповий) інтерес. До територіальних інтересів також не належать інтереси окремих політиків, організацій і підприємств, якими б не були авторитетними їхні носії. Повинен відбутися свого роду акт “територіальної соціалізації” – перехід інтересу в нову якість: людина повинна зрозуміти, що її інтерес збігається з інтересами багатьох співгромадян і що разом вони краще зможуть реалізувати цей інтерес.

**Які, на Ваш погляд, є інтереси Вашого поселення? Як Ви вважаєте, чи розділяють Вашу думку органи влади та посадові особи?**

Додатковою ознакою територіальної громади є також колективне несвідоме (менталітет, архетипи).



Концепція колективного несвідомого була розроблена швейцарським психоаналітиком **Карлом Густавом Юнгом** (1875-1961).

*«Завдяки колективному несвідомому поети та ясновидці висловлюють невисловлені чаяння свого часу й словом та ділом вказують шлях до їх виконання – незалежно від того, чи приведе ця сліпа колективна тенденція до зла або до добра, до спасіння епохи чи до її загибелі».*

*Менталітет* – колективно несвідоме, специфічне світосприйняття, властиве жителям певної місцевості, а також характерна для них система цінностей і оцінок, що впливають з неї, установок тощо.

*Архетип* – універсальні моделі несвідомої психічної активності, котрі спонтанно визначають людське мислення і поведінку. архетипи проявляють себе як символи у міфах, казках, фольклорі, обрядах, традиціях, прислів'ях, говірках.

*“Одеський менталітет” формувався під впливом трьох основних соціальних обставин: 1) особливостей господарської структури, що підпорядкована транспортно-торговельній діяльності; 2) особливостей соціальної структури, що відрізняється різноманіттям соціальних груп; 3) особливостей культурної структури, що включає в себе як культурні досягнення національних груп даної території, так і кращі зразки європейської культури, науки, освіти. Якщо коротко сформулювати зміст традиційних цінностей населення цього регіону, то можна сказати, що тут затвердився “дух капіталізму”. <-> «Дух капіталізму» може з'явитися задовго до самого капіталізму. Для того, щоб відбувся відповідний капіталізму підбір елементів способу життя, необхідно, щоб визначений спосіб життя виник і затвердився серед конкретних соціальних груп як групова моральна свідомість. Там, де відсутні психологічні причини у формі певних схильностей, навичок, настроїв людей, – розвиток капіталістичної економіки наитовхується на труднощі...”*

**Згадайте основні елементи менталітету громади Вашого поселення та її архетипи. Чим вони відрізняються від інших, у тому числі сусідніх поселень.**

Зазначене в цілому і є характеристикою громади як соціального явища. Саме за наявності громади як соціального явища їй й може бути надана можливість здійснювати самоврядування. В іншому випадку самоврядування буде штучним та вихолощеним явищем й у підсумку не буде вирішувати завдання, що постануть перед ним.



## 8.2. Поняття, ознаки та види територіальної громади як юридичного явища

Територіальна громада є не лише соціальним явищем, але може виступати самостійним публічно-правовим суб'єктом, що передбачає закріплення її статусу у законодавстві з визначенням кола функцій та повноважень, форм та процедур діяльності, гарантій існування та особливої відповідальності.

Відповідно до діючого в Україні законодавства, головним індикатором територіальної громади є належність до певного поселення або їх добровільних об'єднань. Такий підхід практично ототожнює поняття “громада” з поняттям “сукупність мешканців”.

### **Правова довідка:**

Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

*Про місцеве самоврядування в Україні/ Закон України №280/97*

Свій правовий статус територіальна громада набуває в процесі її визнання як колективного цілого іншими правовими суб'єктами, у першу чергу державою. Зазначене не пов'язане напряду, хоча й опосередковане передбачає реєстрацію територіальної громади з набуттям якостей юридичної особи, що регулюється Цивільним Кодексом України, Законом України „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб підприємців”.

### **Правова довідка**

Стаття 2. Учасники цивільних відносин

2. Учасниками цивільних відносин є: держава Україна,

Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права.

Стаття 169. Правові форми участі територіальних громад у цивільних відносинах

1. Територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин.

2. Територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом.

3. Територіальні громади можуть створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом.

Стаття 175. Відповідальність за зобов'язаннями територіальних громад

1. Територіальні громади відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення.

*Цивільний кодекс України*

## **Чи є територіальна громада Вашого поселення юридичною особою?**

В Україні існує видове різноманіття територіальних громад. Відповідно до Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування” можна виділити такі види територіальних громад:

а) територіальна громада села;

- б) територіальна громада селища;
  - в) територіальна громада міста;
  - г) територіальна громада кількох поселень, у тому числі різного статусу у випадку їх добровільного об'єднання у єдину громаду;
  - д) територіальна громада району у міста.
- На рівні району або області держава не визнає існування територіальних громад як самостійних суб'єктів.

### **Чи співпадає територіальна громада як юридичне та соціальне явище у Вашому поселенні?**

#### **8.3. Функції та повноваження територіальних громад**

Частиною соціальної та правової суб'єктності територіальної громади є виконуваними функції, тобто основні напрямки діяльності територіальної громади. Діапазон функцій територіальної громади, як і інших суб'єктів місцевого самоврядування, дуже широкий. Першу за все це інтегративна функція територіальних громад, що пов'язана з підтримкою та зміцненням міжособистісних зв'язків, територіальної свідомості в межах поселення, де здійснюється місцеве самоврядування. Серед інших загальних функцій виділяють політичні (агрегація, артикуляція інтересів, вибори), економічні (зміцнення фінансово-економічних основ громади), соціально-культурні (розвиток соціальної системи), екологічні (підтримка безпечного середовища) тощо функції територіальної громади. Серед функцій територіальних громад великого значення набуває управлінська функція – встановлення цілей, планування, виконання роботи, контроль, оцінка, корегування плану.

#### **Правова довідка**

Міське 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.

*Конституція України. Ст. 140*

### **Чи визначені в законодавстві України питання місцевого значення?**

Власно кажучи, всі повноваження місцевого самоврядування або питання місцевого значення є компетенцією територіальних громад, які можуть виконуватися ними як безпосередньо, так і через утворені територіальними громадами органи та обраних посадових осіб.

Одночасно у територіальних громад є деякі повноваження, які не можуть бути перекладені на органи або посадові особи місцевого самоврядування і вирішуються ними безпосередньо. Відповідно до законодавства України про місцеве самоврядування до цих повноважень можна віднести:

- 1) утворення територіальної громади (наприклад через об'єднання декількох в одну)

#### **Правова довідка**

Стаття 6. Територіальні громади

2. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову.

3. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного

бюджету, об'єднання комунального майна.

***Про місцеве самоврядування в Україні/ Закон України №280/97***

- 2) реорганізація територіальної громади (наприклад, перенайменування поселення, де існує територіальна громада);

**Правова довідка**

Стаття 6. Питання, що виносяться на місцеві референдуми

Виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішуються питання про найменування або перейменування сільрад, селищ, міст, районів, областей.

***Про Всеукраїнський та місцеві референдуми/ Закон України 1286-XII***

- 3) ліквідація територіальної громади як самостійного суб'єкта місцевого самоврядування (наприклад, через об'єднання двох територіальних громад в одну)

**Правова довідка**

Стаття 6. Питання, що виносяться на місцеві референдуми

Виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішуються питання про ... зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах;

***Про Всеукраїнський та місцеві референдуми/ Закон України 1286-XII***

**Втрата чинності від 28.11.2012, підстава - [5475-VI](#)**

- 4) обрання представницького органу місцевого самоврядування та голови територіальної громади

**Правова довідка**

Стаття 192. Основні засади місцевих виборів

1. Вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

2. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій (далі - виборчі списки) у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті, села, селища згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської, сільської, селищної територіальної громади.

3. Вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією сільської, селищної, міської територіальної громади.

4. Вибори міського (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади.

5. Виборча система, за якою проводяться вибори депутатів міської, сільської,

селищної ради та міського голови, визначається виходячи із кількості виборців, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, станом на перший день місяця, що передує місяцю, в якому розпочинається виборчий процес з відповідних місцевих виборів.

Інформація про кількість виборців, які мають право голосу на виборах депутатів міської, сільської, селищної ради та/або міського голови, а також про виборчу систему, за якою проводяться відповідні вибори згідно з частинами першою - четвертою цієї статті, оприлюднюється Центральною виборчою комісією на її офіційному веб-сайті не пізніше як за п'ять днів до дня початку виборчого процесу відповідних чергових, позачергових, перших виборів депутатів міської, сільської, селищної ради та/або міського голови.

Виборча система, за якою проводяться вибори депутатів міської, сільської, селищної ради та/або міського голови, визначена відповідно до цієї частини, не може бути змінена у зв'язку із зміною кількості виборців, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, до призначення наступних чергових або позачергових виборів у такому місті, селі, селищі або відповідній територіальній громаді.

6. Додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія територіальної громади, що приєдналася до іншої сільської, селищної територіальної громади.

*Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX*

#### 5) дострокове припинення повноважень ради

##### **Правова довідка**

Стаття 75. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами

2. Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

*Про місцеве самоврядування в Україні/ Закон України №280/97*

#### б) наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах (повноваження територіальної громади району в місті)

##### **Правова довідка**

Стаття 16. Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування.

Рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад.

*Про місцеве самоврядування в Україні/ Закон України №280/97*

#### 7) самооподаткування

##### **Правова довідка**

Стаття 1. Основні терміни, використані в цьому Законі самооподаткування – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

*Про місцеве самоврядування в Україні/ Закон України №280/97*

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” окреслює також деякі питання, що можуть бути вирішені як територіальними громадами безпосередньо, так і через представницькі органи місцевого самоврядування, зокрема:

утворення районної у місті ради;

**Правова довідка**

Стаття 5. Система місцевого самоврядування

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради.

*Про місцеве самоврядування в Україні/ Закон України №280/9*

утворення виконавчого органу у сільських громадах з кількістю до 500 мешканців;

**Правова довідка**

Стаття 5. Система місцевого самоврядування

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 утворюватися

*Про місцеве самоврядування в Україні/ Закон України №280/9*

дострокове припинення повноважень голови територіальної громади;

**Правова довідка**

7. Повноваження сільського, селищного, міського голови припиняються з дня прийняття місцевим референдумом або відповідною радою рішення про це.

*Про місцеве самоврядування в Україні/ Закон України №280/9*

об'єднання на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів; питання вилучення об'єктів права комунальної власності.

**Правова довідка**

Стаття 60. Право комунальної власності

3. Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби.

*Про місцеве самоврядування в Україні/ Закон України №280/9*

**Чи можна шляхом референдуму затвердити Генеральний план розвитку міста?**

**Правова довідка**

Стаття 26. Повноваження сільських, селищних, міських рад

п. 30... Реорганізація або ліквідація діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами, допускається лише за згодою територіальної громади (загальних зборів) села, селища, міста або на підставі результатів місцевого референдуму.

*Про місцеве самоврядування в Україні/ Закон України №280/9*

Є також деякі питання, які не можуть вирішуватися територіальними громадами безпосередньо, зважаючи на те, що вони покладені на органи, що утворюються територіальними громадами. До них відносяться питання, пов'язані з обранням, призначенням, увільненням службових осіб, що належать до компетенції відповідних місцевих рад або голови територіальної громади. Крім того, територіальними громадами безпосередньо не можуть вирішуватися питання делегованих повноважень, адже вони делегуються державою виключно органам місцевого самоврядування.

#### **Правова довідка**

Стаття 26. Повноваження сільських, селищних, міських рад

п. 30... Реорганізація або ліквідація діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами, допускається лише за згодою територіальної громади (загальних зборів) села, селища, міста або на підставі результатів місцевого референдуму.

*Про місцеве самоврядування в Україні/ Закон України №280/9*

#### **Правова довідка**

Стаття 6. Питання, що виносяться на місцеві референдуми

... На місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень вищестоящих органів державної влади і самоврядування; питання, віднесені до відання органів суду і прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої Ради народних депутатів та її виконавчих і розпорядчих органів;

*Про Всеукраїнський та місцеві референдуми/ Закон України 1286-III*

**Втрата чинності** від 28.11.2012, підстава - [5475-VI](#)

### **Чи можна шляхом референдуму достроково припинити повноваження секретаря міської ради?**

#### **8.4. Форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні влади**

Складовим елементом політико-правової суб'єктності територіальної громади є спільні дії, спрямовані на реалізацію інтересів громади. В законодавстві України, а також через Статути територіальних громад закріплений досить широкий перелік форм участі територіальної громади у процесі прийняття та реалізації рішень.

Основною формою безпосередньої участі територіальної громади є **вибори**. Інститут виборів можна визначити як участь жителів у здійсненні влади, як безпосереднє волевиявлення з корінних питань життя поселення при формуванні представницького органу громади та обранні її голови, як виділення громадою із свого середовища шляхом голосування представників для виконання функцій щодо здійснення компетенції місцевого самоврядування відповідно до волі й інтересів жителів, виражених на виборах. Місцеві вибори – це прояв волі мешканців поселення, які приходять до угоди, щоб зробити обрання. Волевиявлення виборців формується на підставі суб'єктивного розуміння сполучення загальнопоселенських і власних інтересів. На нього впливають і ставлення до колишнього складу ради та особистості голови, їхньої поведінки, до моделі політичної поведінки окремих кандидатів і груп кандидатів у депутати, до особистостей кандидатів, а також власне розуміння кожним виборцем свого місця у суспільстві, характер стосунків з органами місцевого самоврядування, особисте уявлення кожного виборця про майбутнє свого міста тощо.

Вибори вносять корективи в поведінку посадових осіб і органів місцевого самоврядування. Формуючи представницький орган міської громади, обираючи її головну посадову особу, виборці немов би задають програму поведінки системи управління

поселенням. У громадянському суспільстві вільне голосування – це акт, за допомогою якого громадянин, соціальна спільність, до якої він входить, стають активними учасниками політичного процесу. Саме це відрізняє громадянське суспільство від інших типів – наприклад, тоталітарного, в якому формальне існування виборчої системи не робить людей причетними до вироблення політичних рішень. Відповідно до Виборчого кодексу України вибори депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад, а також сільських, селищних, міських голів є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Тісно зв'язаною з інститутом виборів є така форма безпосередньої демократії на місцевому рівні як **інститут відклику** депутата. Відклик є гарантією народовладдя, завдяки відклику мешканці поселень можуть коригувати програми розвитку, політичну позицію депутатського корпусу.

Інститут відклику є наслідком так званого імперативного мандата депутата, що припускає право виборців давати обов'язкові для них накази і достроково відкликати своїх обранців, якщо вони ці накази не виконують або виконують погано. Разом з тим, згідно зі ст. 49 Закону України *“Про місцеве самоврядування в Україні”* депутати місцевих рад фактично володіють вільним мандатом, тобто представляють інтереси всієї громади в цілому, а не окремого округу, навіть за умов обрання за мажоритарною системою. Вони пов'язані лише законами і своєю совістю, що повинна підказувати їм, яким чином у конкретних випадках слід вирішувати ті чи інші проблеми. Вільний мандат, відповідно до теорії представництва, не може призводити до відклику внаслідок невиконання доручень виборців округи, санкцією виборців стосовно депутата у подібному випадку є його непереобрання на новий термін. Однак згідно з Законами України *“Про статус депутатів місцевих рад”* депутати можуть бути відкликані у випадку порушення ними положень Конституції і законів України, невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборної програми, незадовільне виконання депутатом депутатських обов'язків, визначених цим Законом, використання депутатського мандата в особистих та корисливих цілях, систематичне порушення депутатом норм етики і моралі, пропуску ним протягом року більше половини пленарних засідань ради або постійної комісії, невиконання без поважних причин рішень і доручень ради та її органів. Виборці мають право порушувати питання про відкликання депутата також з інших підстав, які вони вважатимуть суттєвими.

### **Яким є порядок відклику депутата місцевої ради?**

Незважаючи на те, що депутати місцевих рад володіють вільним мандатом, **доручення** виборців залишилися в арсеналі різних форм прямої демократії на рівні територіальних громад, що прийшли на зміну т.зв. наказам. Відповідно до Закону України *“Про статус депутатів місцевих рад”* доручення виборців – це доручення, яке має суспільне значення і дається кандидату в депутати під час зустрічей з виборцями в ході виборчої кампанії зборами виборців відповідного виборчого округу. До доручень відносяться пропозиції, реалізація яких належить до відання відповідної ради та її органів. Кандидат у депутати має право не прийняти як доручення пропозицію, внесenu зборами виборців, якщо вона суперечить його передвиборній програмі. Доручення узагальнюються виконавчим комітетом або секретаріатом ради і направляються головою ради відповідним органам і посадовим особам для вжиття заходів.

### **Яким є правовий статус інституту доручення виборців депутату?**

Ефективною формою безпосередньої участі територіальної громади в управлінні власними справами є **референдум**. Референдум – це форма безпосередньої демократії, змістом якої є волевиявлення громадян з будь-якого суспільнозначущого питання, крім тих, що не можуть за законом бути винесені на місцевий референдум, який має вищу юридичну чинність і є обов'язковим для виконання органами, організаціями та громадянами. Політичне значення інституту референдуму полягає в тому, що з його допомогою громадяни отримують можливість ефективно впливати на формування політики, що її здійснюють органи самоврядування, а останні, у свою чергу, – можливість звіряти свої рішення з думкою жителів. Рішення, що прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до рішень рад, на території яких він проводиться.

Аналіз законодавства, досвіду у проведенні місцевих референдумів дозволяє виділити кілька їх форм.

По-перше, референдуми відрізняються за юридичною силою. Серед них:

- консультативні референдуми;
- імперативні референдуми.

В основі такого поділу – відмінність наслідків проведення референдуму, юридична сила його рішень. Консультативний референдум близький до опитування населення, його сенс – у зверненні до територіальної громади за порадою з боку місцевої ради. Як правило, воля жителів, висловлена в ході такого референдуму, не носить конкретного і однозначного характеру, дає можливість прийняти кілька рішень у межах загального вибору. Прикладом подібного референдуму може бути Одеський референдум 1990 р., на який було винесене питання: “Чи підтримуєте Ви створення ВЕЗ у м. Одесі”. Зрозуміло, що в даному питанні не згадується про розміри ВЕЗ, її тип тощо. Рішення імперативного референдуму, навпаки, має остаточний, загальнообов'язковий і конкретний характер (наприклад, у випадку проведення референдуму про припинення повноважень голови територіальної громади).

По-друге, місцеві референдуми можна розрізнити за засобом проведення. Серед них – обов'язкові та факультативні референдуми.

Факультативні референдуми проводяться за тими запитаннями, що їх вважають за необхідне винести на народне голосування місцеві ради або самі жителі (наприклад, одеський референдум 1990 р. із запитанням “Чи підтримуєте Ви закриття природоруйнуючих виробництв Одеського припортового заводу?”), у той час як обов'язкові проводяться в чітко обговорених (у законодавстві, статутах) випадках (наприклад, при об'єднанні двох чи більше територіальних громад у єдину територіальну громаду).

По-третє, місцеві референдуми можна класифікувати за змістом:

- статутні референдуми;
- нормативні референдуми;
- адміністративні референдуми;
- адміністративно-територіальні референдуми;
- господарсько-економічні референдуми.

Дана класифікація заснована на юридичному характері актів, що їх приймають за допомогою референдумів. Статутним визнається референдум, зв'язаний з прийняттям Статуту територіального колективу. Нормативні референдуми проводяться з питань прийняття або відміни нормативного акта місцевого самоврядування. Адміністративний референдум пов'язаний зі зміною адміністративного статусу території (наприклад, ініційований у 1996 р. Одеською міською радою референдум про надання Одесі статусу міста республіканського значення). Адміністративно-територіальний референдум пов'язаний зі зміною території муніципального утворення (наприклад, включення до складу територіальної іншої території або створення нової територіальної громади).



Господарські референдуми пов'язані з вирішенням деяких економічних питань (наприклад, про відчуження майна громади).

По-четверте, місцеві референдуми можна розрізняти за часом проведення. Серед них:

- референдуми після прийняття нормативного акта місцевою радою;
- до прийняття нормативного акта.

Референдум за нормативним актом після його прийняття має на меті надати певній нормі підтримку народу і завдяки цьому надати йому особливого значення: нормативний акт, ухвалений таким шляхом, скасовується і змінюється тільки референдумом (наприклад, з приводу регулювання продажу спиртних напоїв на території поселення).

Нарешті, місцеві референдуми можуть розрізнятися за ініціатором проведення:

- референдуми, що їх проводять з ініціативи місцевої ради або головної посадової особи громади;
- референдуми, що їх проводять за ініціативою жителів муніципального утворення.

Таким чином, місцевий референдум є найвищою нормативною формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення, але його потенціал ще далеко не реалізований.

### **Довідка**

За період 1991-2009 рр. в Україні відбулося 150 місцевих референдумів. З них 55 – з питань адміністративно-територіального устрою, 36 – з питань зміни назв населених пунктів, 34 – з питань дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. У шості областях – Черкаській, Полтавській, Дніпропетровській, запорізькій, Херсонській, Луганській – місцеві референдуми не взагалі не проводилися. Найбільша кількість місцевих референдумів відбулося в Івано-Франківській, Рівненській, Львівській областях. Найбільша кількість місцевих референдумів відбувалася під час президентських виборів. Так, у 1994 р. – 12, у той час як у 1993 та 1995 рр. – 2 та 3 відповідно. Найбільша кількість місцевих референдумів – 26 – відбулася у 2004 р. (у 2003 та 2005 рр. – 4 та 8 відповідно)

Отношение одобренных решений к отклоненным очень высоко: 92% решений, вынесенных на референдум, были одобрены, тогда как лишь 8% - отклонены по результатам голосования. При этом большинство референдумов были проведены относительно решений, которые, согласно закону, могли быть приняты исключительно в результате местного референдума. Так, по требованию закона были инициированы 75 местных референдумов. Известны случаи ликвидации учебных заведений без вынесения этого вопроса на местный референдум. Например, решение Глуховской районной рады «О реорганизации Улановской ООШ II–III степеней Глуховской районной рады Сумской области путем преобразования в коммунальное учреждение «Улановский УПК: общеобразовательная школа II–III степеней, дошкольное учебное заведение «Джерельце» Глуховской районной рады Сумской области» от 29.04.2011.

В целом невыполнение решений, принятых на референдумах, — один из наиболее проблемных аспектов функционирования механизма местных референдумов. В частности, 16 решений, одобренных местными референдумами, не были исполнены, что составляет 12%. В 2004 г. референдум в с. Гранитное (инициированный гражданами) касался переименования села и восстановления бывшего названия — Гарань. Большинство граждан поддержали инициативу, однако на сессии Гранитненской сельской рады решили принять к сведению результаты референдума, но не ходатайствовать перед районной радой о переименовании села, и название села не изменилось. Поскольку переименование и наименование населенных пунктов могло происходить, согласно закону, лишь путем местного референдума, сельская рада не имела права лишь «принять к сведению» решение граждан.

Незаконные Одним из таких случаев стал референдум 1998 г. в с. Пляшева Ровненской области «Об административно-территориальном подчинении сельской рады Демидовскому району» (решение местного референдума положительное). Радивилівська районна рада прийняла рішення визнати не існуючими законної сили результати місцевого референдуму. Рішення не підтримали на районному і обласному рівнях, оскільки воно стосується не тільки однієї сільської громади. В рішенні також йдеться про порушення ст. 22, 41, 45 Закону України «Про всеукраїнському і місцевих референдумах». Таке рішення повинні були прийняти на рівні району з одночасним проведенням народних голосувань в сусідніх громадах. Додатково розглянемо випадок винесення на референдум питання про статус російської мови, які були в АРК і Харківі. 22 лютого 2006 г. Верховний Рада Автономної Республіки Крим прийняв постанову «Про призначенні республіканського (місцевого) консультативного референдуму за ініціативи громадян України, постійно проживаючих в Автономній Республіці Крим». Цим рішенням було призначено проведення 26 березня 2006 г. республіканського (місцевого) консультативного референдуму за ініціативи громадян України, постійно проживаючих в Автономній Республіці Крим, з винесенням на цей референдум питання: «Ви за надання російській мові статусу другого державного мови?». В юридичному висновку Міністерства юстиції України стосовно відповідності Конституції України і законам України постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про призначенні республіканського (місцевого) консультативного референдуму за ініціативи громадян України, постійно проживаючих в Автономній Республіці Крим» (№1578-4/06) зазначається: «Таким чином, положення ст. 6 Закону України «Про всеукраїнському і місцевих референдумах» повністю виключають юридичну основу для призначення і проведення в Автономній Республіці Крим місцевого референдуму, предметом якого було б прийняття рішення про надання російській мові статусу державного мови». Аналогічний випадок був в 2002 г. в Харківі, коли Харківська міська рада призначила консультативний референдум стосовно застосування в м. Харківі російської мови поряд з державною. В цьому випадку аргументація Міністерства юстиції — в наведеному вище юридичному висновку. Незважаючи на це, він відбувся, а рішення, винесене на голосування, підтримали громадяни.

### **Чи брали Ви участь у місцевих референдумах? З яких питань він відбувався?**

Серед форм безпосереднього народовладдя, що реалізуються в системі місцевого самоврядування, слід назвати й **консультативні опитування** з метою виявлення ставлення громадян до тієї чи іншої проблеми. Поступово означений інститут набуває розвитку. Наприклад можна назвати опитування, проведені серед мешканців окремих міст про надання російській мові статусу офіційної на території громади. Опитування громадської думки відрізняються від референдумів одним: їх підсумки не мають юридично обов'язкової сили. Вони тільки враховуються при прийнятті рішень органами місцевого самоврядування.

### **Чи брали Ви участь у консультативних опитуваннях? З яких питань вони відбувалися?**

Особливо різноманітний характер безпосередньої участі територіальної громади в системі здійснення місцевого самоврядування є **територіальні ініціативи**. Так, Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» надає можливість утворювати громадські формування у сфері охорони громадського порядку. Відповідно до нього, громадяни України мають право створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння

органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Прикордонним військам України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. Різновидом територіальних ініціатив є проведення на добровільних засадах безоплатних робіт щодо прибирання вулиць, облаштування території тощо.

Особливе значення мають нормотворчі громадянські ініціативи на місцевому рівні (право петиції), окреслені в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” і в Законі України “Про звернення громадян”. Передбачено також, що стосовно муніципального рівня дане право може регулюватися статутами територіальних громад. Право петиції означає можливість досить великої групи мешканців вносити проекти рішень на обговорення органів місцевого самоврядування питань, віднесених до їх відання. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

### **Яким є правове регулювання громадянських ініціатив, у т.ч. нормотворчих?**

У справі реалізації соціальної активності жителів поселень порівняно новим для вітчизняної демократії є *інститут відкритих громадських слухань*. Згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування” територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

У системі місцевого самоврядування **збори і сходи** громадян розглядаються як одна з провідних форм безпосередньої демократії, елементом безпосередньої участі жителів міста в управлінні. Збори громадян за місцем проживання є однією з організаційно-правових форм волевиявлення громад. При цьому інститут загальних зборів і сходів зустрічається досить часто і є ефективним у невеликих територіальних громадах. Правове регулювання загальних зборів здійснюється в межах затвердженого Верховною Радою України Положення “Про загальні збори громадян за місцем проживання” (Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 №3748-ХІІ), що встановлює порядок їх скликання й організації роботи.

### **Яким є правовий статус зборів громадян як форми безпосередньої демократії на місцевому рівні?**

Конституційне положення про свободу слова як необхідна умова формування демократичного громадянського суспільства реалізується у праві кожного жителя на **мирні публічні виступи** – маніфестації, мітинги, демонстрації, ходи, пікети. Право на проведення публічних заходів – суб'єктивне право громадян, що мають за мету впливати на органи міського самоврядування для вирішення питань життєдіяльності міста шляхом узгодження і формування думки громадян і її вираження. Воно є важливим елементом народовладдя, формою участі громадян у політичному управлінні. Масові збори,

демонстрації, пікетування та інші подібні акції мають особливе значення, привертаючи увагу органів місцевого самоврядування до найактуальніших проблем політичного, соціально-економічного розвитку, які вимагають негайного розгляду та вирішення. Подібні заходи надають представницьким та виконавчим органам місцевого самоврядування можливість з великою точністю визначити, в якій сфері самоврядування є малоєфективним і які саме інтереси населення максимально незадоволені.

Право на проведення мітингів, ходів та ін. закріплено в Конституції України, воно є суб'єктивним правом громадян, яке має на меті впливати на органи місцевого самоврядування для вирішення питань життєдіяльності поселень шляхом узгодження і формування думки громадян і її вираження. Право на проведення масових акцій ще не врегульовано законом, якій повинен зафіксувати механізм не тільки підготовки і проведення масових заходів, але й реалізації рішення, прийнятого в ході даних акцій. Саме на це вказує рішення Конституційного суду України від 14.04.2001 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мірні зібрання).

### **Визначте основні різновиди масових заходів. У чому полягає їх нормативне регулювання?**

При аналізі участі територіальних громад в управлінні не можна обминути питання про усні і письмові **звернення громадян** до органів місцевого самоврядування. Звернення дозволяють громадянам опосередковано брати участь у визначенні пріоритетних напрямків роботи органів місцевого самоврядування, в розробці проектів їх рішень. Звернення громадян є не тільки джерелом інформації про інтереси населення, а й засобом захисту громадянами своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушень з боку місцевого самоврядування. Питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією права вносити до органів місцевого самоврядування пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі здійснюється в межах Закону України "Про звернення громадян". Цей Закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Однією з форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні є **оскарження в суді** рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування та службових осіб. Через таку форму жителі виконують, зокрема контрольні функції в управлінні, виключають можливість свавільних дій з боку адміністративного органу. Процесуальний порядок реалізації громадянами такого права встановлюється *Кодексом адміністративного судочинства України*. Право на судове оскарження дає можливість громадянам реально впливати на законність рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування, поновлювати свої права.

### **Які основні форми звернень громадян до органів місцевого самоврядування?**

Зміцнення та розвиток системи місцевого самоврядування буде збільшувати кількість різних форм безпосередньої участі територіальної громади в управлінні. Так, однією з найбільш перспективних може стати інститут **громадських експертиз**. Події останніх років свідчать про розвиток практик незалежних громадських експертиз політичних, соціально-економічних та екологічних стратегій і рішень. Правовою основою можливості такої практики вже сьогодні може бути почасти забезпечена Законом України “Про державну таємницю” норма, відповідно до якої інформація про питання суспільної політики, пов’язані, зокрема, з життєвим рівнем населення та його соціальним обслуговуванням, не можуть бути віднесені до державної таємниці. Крім того, законами України “Про екологічну експертизу”, “Про наукову та науково-технічну експертизу” передбачена також можливість проведення громадських експертиз.

Так, громадська екологічна експертиза може здійснюватися в будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного обґрунтування, за ініціативою громадських організацій чи інших громадських формувань. Громадська екологічна експертиза може здійснюватися одночасно з державною екологічною експертизою шляхом створення на добровільних засадах тимчасових або постійних еколого-експертних колективів громадських організацій чи інших громадських формувань. Громадська наукова і науково-технічна експертиза може проводитися у будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об’єднань громадян, трудових колективів на основі договорів на проведення громадської наукової і науково-технічної експертизи.

В межах місцевої нормотворчості можливі й інші форми залучення громади до управління – *кругли столи, громадські ради, опитування громадян*, інститут омбудсмена тощо.

Таким чином, на рівні місцевого самоврядування може бути створена цілісна система інститутів самоврядування, безпосередньої участі громадян в управлінні. Тільки в такому випадку Україна буде наближатися до загальносвітових стандартів місцевого самоврядування, де головним суб’єктом влади є самі люди, а не органи та посадові особи.

## **Лекція № 9. Представницькі органи у системі місцевого самоврядування**

- 9.1. Загальний публічно-правовий статус місцевих рад.
- 9.2. Порядок формування місцевих рад.
- 9.3. Компетенція місцевих рад.
- 9.4. Правовий статус та форми діяльності депутатів місцевих рад.
- 9.5. Посадові особи місцевих рад.
- 9.6. Компетенція представницьких органів у системі місцевого самоврядування в сфері охорони здоров’я.

### **9.1. Загальний публічно-правовий статус місцевих рад**

#### **Публічно-правовий статус сільських, селищних, міських рад**

Неодмінною умовою успішного функціонування системи місцевого самоврядування на рівні окремих поселень є наявність представницького органу, що набув в Україні форму рад. Ради є головним елементом у системі всіх органів місцевого самоврядування. Саме вони формують та контролюють виконавчі органи місцевого самоврядування, мають значні повноваження щодо призначення посадових осіб місцевого самоврядування, визначають курс розвитку поселення.

#### **Історична довідка**

Ради як організаційна форма виникли у період революції 1905-1907 рр. в Росії як революційні органи робітників. Після Лютневої революції 1917 р. вони виникли знову та набули поширення в різних формах – ради сільських депутатів, ради робітничих і

солдатських депутатів, ради робітничих, солдатських і селянських депутатів тощо. Перший Всеукраїнський з'їзд рад робітничих і солдатських депутатів, що відбувся у Харкові 24-25.12.1917 р. проголосив встановлення в Україні радянської влади у формі рад робітничих, солдатських і селянських депутатів. Відповідно до Конституцій УСРР 1919 р. та 1929 р., Конституцій УРСР 1937 р. та 1978 р. місцеві ради мали статус представницьких органів державної влади. З початку 90-х рр. ХХ ст. місцеві ради перетворилися в представницькі органи місцевого самоврядування.

Необхідність формування представницьких органів на рівні окремих поселень чи їх об'єднань обумовлена рядом чинників.

По-перше, територіальна громада в сучасних умовах не може здійснювати управління на більш-менш постійній основі. Внаслідок цього вона вимушена утворювати орган, який б представляв її інтереси у взаєминах з державною владою, іншими місцевими співтовариствами, підприємствами, установами, громадянами. Таким чином, на місцевому рівні виникає феномен представницької демократії при якому один політичний суб'єкт (рада) виконує роль представника іншого політичного суб'єкта (громади).

По-друге, представницька демократія володіє певними перевагами у порівнянні з безпосередньою. Пов'язано це, насамперед, з тим, що, на відміну від переважної більшості пересічних громадян, депутати місцевих рад, внаслідок, як правило, більш високого рівня освіти, досвіду, можливостей підвищувати кваліфікацію, добробуту, постійної взаємодії з центрами прийняття рішень тощо, у багатьох випадках краще розуміють місцеві інтереси чим пересічні жителі, можуть порівняти поточні та стратегічні інтереси громади, несуть специфічну відповідальність за свої дії. Саме тому, різноманітні форми безпосередньої демократії на місцевому рівні повинні органічно доповнюватися представницькою демократією, яка в Україні існує у формі рад. Представницькі та безпосередні форми демократії на місцевому рівні не лише доповнюють, але й обмежують одна одну, створюючи систему політичних противаг: громада не дає зосередити всю повноту влади в руках ради, а правила організації безпосередньої демократії, що встановлюються радою запобігають охлократії.

По-третє, лише завдяки власним представникам, соціальна спільнота усвідомлює себе в якості такої, може виступати в як єдина консолідована політична сила та юридичний суб'єкт, адже саме депутатський корпус більш ефективно здійснює артикуляцію (представлення, поширення, оголошення) місцевого інтересу, їх агрегацію (співставлення та вибір найбільш суттєвого) та захист.

### **Правова довідка**

Стаття 172. Органи, через які діють територіальні громади у цивільних відносинах

1. Територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом.

Стаття 173. Представники держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад

1. У випадках і в порядку, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, від імені держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад за спеціальними дорученнями можуть виступати фізичні та юридичні особи, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування.

### ***Цивільний Кодекс України***

### **Правовий статус органів спільної компетенції територіальних громад**

Розвиток місцевого самоврядування часто призводить до ситуації, коли проблема, що знаходиться в сфері відання місцевого самоврядування, територіально виходить за

межі окремих громад, або коли існують спільні проблеми, які не можуть бути вирішені територіальними громадами самостійно внаслідок відсутності необхідних ресурсів. До таких, наприклад, відносяться питання водо- та теплозабезпечення, організації руху пасажирського транспорту, утримання шкіл-інтернатів або інших спеціалізованих закладів, вирішення питань землекористування тощо.

Як відомо, Конституція України передбачає формування інституту місцевого самоврядування лише на поселенському рівні – в межах села чи добровільного об'єднання у сільську громаду кількох сіл, селища, міста. Створення місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівні (як це було до 1996 р.), до компетенції якого і можна було б віднести вирішення питань, що зачіпають кілька поселень, не передбачено, через невизнання на цьому рівні існування територіальних громад. Внаслідок цього, перед територіальними громадами об'єктивно постає питання знаходження організаційних механізмів вирішення спільних проблем у вигляді формування органів спільної компетенції територіальних громад.

Не сподіваючись на швидке створення ефективних органів спільної компетенції, а також виходячи з того, що на обласному та районному рівні вже існували представницькі органи, законодавець під час конституційного оформлення інституту місцевого самоврядування у 1996 р., умовно кажучи, „допоміг” територіальним громадам утворити органи спільної компетенції. В адміністративно-територіальних одиницях верхнього та середнього рівня (областях, районах) він утворив шляхом перетворення існуючі до 1996 р. районні та обласні ради в органи спільної компетенції територіальних громад в межах району та області. Дещо пізніше до відання Верховної Ради АРК також було віднесено вирішення питань спільної компетенції територіальних громад в межах АРК.

Отже, за конституційною моделлю територіальні громади фактично утворюють не один, а кілька представницьких органів місцевого самоврядування – на рівні поселень самостійно, та рівні районів і областей разом з іншими територіальними громадами.

Таким чином, наявність обласних та районних рад не перетворює район та область у самоврядну територіальну одиницю однак завдяки їх існуванню є можливість реалізовувати вирішувати багато які проблеми, що відносяться до компетенції місцевого самоврядування.

### **Правовий статус органів самоорганізації населення**

Відповідно до законодавства України система місцевого самоврядування містить у собі органи самоорганізації населення як одну з інституціональних форм реалізації прав і інтересів територіальної громади. Таким чином, принцип децентралізації публічної влади в рамках держави, що знайшов своє втілення у системі місцевого самоврядування, доповнюється існуючими можливостями внутрішньомуніципальної децентралізації. Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

Орган самоорганізації населення створюється за територіальною ознакою. Територією, у межах якої діє орган самоорганізації населення, може бути частина території села, селища, міста, району в місті, у межах якої проживають жителі, які обрали цей орган. Територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на створення.

### **Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах з районним поділом**

Міське самоврядування в Україні є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Отже, територіальна громада є першосуб'єктом місцевого самоврядування і якщо вона відсутня, то це не дозволяє сформувати повноцінний інститут самоврядування.

Питання щодо статусу районної у місті територіальної громади визначено у законодавстві України досить суперечливо. З одного боку, відповідно до п. 1 ст. 140 Конституції України серед основних суб'єктів місцевого самоврядування не визначені районні у місті громади. З іншого боку в ст. 142 Конституції України згадується районна у місті територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності. Таким чином, в Конституції України не дано чіткої відповіді щодо існування районної у місті територіальної громади.

В свою чергу, Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” також не визначив чітко, чи існуватиме районна у місті територіальна громада. З одного боку, відповідно до ст. 2 Закону районні в місті громади не визначені в якості суб'єкту місцевого самоврядування. З іншого боку, відповідно до п. 5 ст. 6 Закону у містах з районним поділом районні у місті громади діють як суб'єкти права власності.

Саме внаслідок згаданого протиріччя це питання було предметом розгляду Конституційним Судом України (рішення №1-рп 09.02.2000). На думку суб'єкта права на конституційне подання, територіальні громади районів у містах можуть розглядатися лише як складові територіальної громади міста, які набувають правосуб'єктності на управління комунальним майном лише в разі обрання ними за рішенням міської ради, прийнятим нею без будь-яких обмежень, відповідних районних у місті рад та наділення їх частиною повноважень міської ради, фінансів і комунального майна. Конституційний Суд України, вирішуючи цей спір, прийшов до висновку, що районні у місті громади є категорією конституційною, а, отже, районні у місті громади існують навіть за умови не обрання районних у місті рад.

Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” не дають чіткої відповіді на питання про організацію влади на рівні районів у місті. Так, відповідно до п. 5 ст. 140 Конституції України питання організації управління районами у містах належать до компетенції міських рад. З іншого боку, п. 8 перехідних положень до Конституції України визначає, що районні в містах ради та голови цих рад після набуття чинності Конституції здійснюють свої повноваження відповідно до закону. Таким чином, в Конституції не визначений порядок управління районами в місті, а це віднесено на рівень законодавчого регулювання.

В свою чергу, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” також не визначив чітко механізм управління міськими районами. З одного боку, згідно зі ст. 5 вказаного закону за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Якщо ж рішення про створення районних рад не було прийнято, то відповідно до п. 4 ст. 16 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад міських районів, здійснює міська рада. Нарешті, відповідно до ч. 3, п. 2 перехідних положень до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” в містах з районним поділом можуть утворюватися районні у містах ради, але для цього проводиться референдум територіальних громад міст з районним поділом. Рішення про проведення такого референдуму приймаються на вимогу не менш як однієї десятої членів цих громад або половини від загального складу депутатів відповідних міських рад. Рішення міських рад із цього питання приймаються з урахуванням думки районних у містах рад та членів територіальних громад цих міст і повинні бути прийняті не пізніше як за шість місяців до дня проведення чергових виборів.

Конституційний Суд України своїм рішенням №11-рп від 13.07.2001 підтвердив конституційність норм Закону та визначив, що поняття „організація управління районами в містах” пов'язане з питаннями організації і надає можливість міським радам у містах з районним поділом вирішувати питання утворення чи неутворення районних в місті рад.

Відповідно до п. 2 ст. 26 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” виключно на пленарних засіданнях міських рад у містах з районним поділом вирішуються питання визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у місті ради (у разі їх



створення) та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах. При цьому треба зазначити, що міська рада може наділяти повноваженнями районні у місті ради, а може делегувати повноваження виконавчим органам районної у місті ради. Надання передбачає віднесення до компетенції районних рад та їх виконавчих органів право приймати самостійні рішення з певного кола питань (як в межах власної, так і делегованої компетенції місцевого самоврядування) з покладенням на них повної відповідальності за їх реалізацію, що передбачає, зокрема, неможливість контролю з боку міської ради та її виконавчих органів у цій сфері. Делегування передбачає віднесення до компетенції виконавчих органів районних рад приймати рішення з певного кола питань, однак відповідальність, а отже можливість здійснювати контроль у цій сфері залишається за міською радою та її виконавчими органами. Крім цього, суттєвим є те, що в межах інституту делегування виконавчим органам районних рад не можуть делегуватися повноваження які, у свою чергу є делегованими виконавчим органам міських рад, адже делегування не передбачає переделегування. Делеговані повноваження виконавчих органів районних у місті рад можуть виникнути лише через надання, а не делегування повноважень з боку міської ради, але органом контролю за їх виконанням є обласна державна адміністрація.

Ст. 41 Закону України „Про місцеве самоврядування” повністю присвячена компетенції районних у місті рад.

#### **Правова довідка**

Стаття 41. Особливості повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів

1. Питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад

2. Районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, утворюють за погодженням з відповідними управліннями Міністерства внутрішніх справ України місцеву міліцію; погоджують призначення на посади і звільнення з посад керівника місцевої міліції, начальників структурних підрозділів та дільничних інспекторів цієї міліції; вносять у встановленому порядку пропозиції щодо їх заохочення або притягнення до відповідальності; заслуховують звіти начальників органів внутрішніх справ про стан боротьби зі злочинністю, а також керівників місцевої міліції про стан громадської безпеки та охорони громадського порядку на відповідній території; порушують перед відповідними органами питання про звільнення з посад цих керівників у разі визнання їх діяльності незадовільною, а також здійснюють інші повноваження, передбачені Законом, в обсягах і межах, що визначаються міськими радами.

3. Обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах.

4. Визначений міськими радами обсяг повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів не може змінюватися міською радою без згоди відповідної районної у місті ради протягом даного скликання.

*Про місцеве самоврядування/ Закон України №280-97/ ВР*

В різних містах України, де створені районні у місті ради та їх виконавчі органи, представлений різний обсяг їх повноважень, що залежить від загальноуправлінських уявлень та політичних орієнтирів керівництва міста.

## **9.2. Порядок формування місцевих рад**

Місцеві ради обираються територіальними громадами на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні і виражають таким чином волю всього населення конкретного поселення, надаючи їй загальнообов'язкового характеру і здійснюючи в такий спосіб владні функції.

#### **Правова довідка**

##### **Стаття 192.** Основні засади місцевих виборів

1. Вибори депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті ради проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста, ... територія району в місті. У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

Вибори депутатів районної ради проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, межі яких збігаються з межами ... сільських, селищних, міських територіальних громад, що входять до складу відповідного району. У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

Вибори депутатів ... обласних, міських (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) рад проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно ... області, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської територіальної громади, від регіональних (обласних, міських) організацій політичних партій.

#### ***Виборчий кодекс України***

Право голосу на виборах місцевих рад мають дієздатні громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад та яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Належність громадянина до відповідної територіальної громади визначається його місцем проживання на її території згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»

#### **До яких територіальних громад належать студенти денної форми навчання з інших міст, що мешкають у гуртожитках?**

Чисельний склад місцевих рад в Україні неоднаковий навіть для територіальних одиниць з одним адміністративним статусом. Згідно з Виборчим кодексом, загальний склад ради визначається відповідно до чисельності виборців.

#### **Правова довідка**

**Стаття 197.** Визначення загального складу Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад

Загальний склад (кількість депутатів) місцевої ради становить при чисельності виборців:

- 1) до 1 тисячі виборців - 12 депутатів;
- 2) від 1 тисячі до 3 тисяч виборців - 14 депутатів;
- 3) від 3 тисяч до 5 тисяч виборців - 22 депутати;
- 4) від 5 тисяч до 20 тисяч виборців - 26 депутатів;
- 5) від 20 тисяч до 50 тисяч виборців - 34 депутати;
- 6) від 50 тисяч до 100 тисяч виборців - 36 депутатів;
- 7) від 100 тисяч до 250 тисяч виборців - 42 депутати;
- 8) від 250 тисяч до 500 тисяч виборців - 54 депутати;
- 9) від 500 тисяч до 1 мільйона виборців - 64 депутати;

10) від 1 мільйона до 2 мільйонів виборців - 84 депутати;

11) понад 2 мільйони виборців - 120 депутатів.

4. У разі якщо кількість депутатів, передбачена частиною третьою цієї статті для районної ради, є меншою, ніж кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, територіальні громади яких розташовані в межах відповідного району, загальний склад такої районної ради дорівнює кількості відповідних сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад.

***Виборчий кодекс України***

Участь у місцевих виборах є особистою справою кожного громадянина України. Ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у місцевих виборах. Не мають права голосу на місцевих виборах громадяни України, яких визнано судом недієздатними. Здійснення виборчого права зупиняється для осіб, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, - на час перебування в цих місцях.

Вибори депутатів місцевих рад можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними, а також першими (у разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці). Рішення про проведення чергових і позачергових виборів депутатів місцевих рад приймає Верховна Рада України. Рішення про проведення повторних виборів депутатів місцевих рад, приймає відповідна виборча комісія. Рішення про проведення виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів замість тих, які вибули, приймають відповідні ради. Рішення про проведення виборів депутатів місцевої ради у разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці приймається Верховною Радою АРК, обласною та міською (міст зі спеціальним статусом) радою.

Місцеві вибори припускають й деякі цензи або привілеї. Так, до місцевих виборів не допускаються засуджені на позбавлення волі, військовослужбовці строкової служби.

Порядок створення органів самоорганізації населення регулюється законодавчим чином. З ініціативою про створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради можуть звернутися збори (конференція) жителів за місцем проживання за умови, якщо в них брало участь (було представлено) не менше половини жителів відповідної території, які мають право голосу. На зборах (конференції) жителів за місцем проживання обирається також ініціативна група, члени якої будуть представляти інтереси жителів – учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді. Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників.

Ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про ініціювання створення органу самоорганізації населення із зазначенням основних напрямів діяльності створюваного органу самоорганізації населення, а також список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії і номера паспорта та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів.

Дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою. Питання про створення органу самоорганізації населення, внесене на розгляд сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, розглядається на найближчому засіданні відповідної ради за участю членів ініціативної групи зборів (конференції) жителів за місцем проживання.

У рішенні ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення мають бути обов'язково визначені його назва, основні напрями діяльності, повноваження та умови їх здійснення, територія, в межах якої має діяти орган

самоорганізації населення. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення, якщо ініціювання створення органу самоорганізації населення було здійснено з порушенням вимог, встановлених законом. Рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про відмову у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення може бути оскаржено до суду в установленому законом порядку.

Орган самоорганізації населення обирається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території. Право голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними. Загальний склад органу самоорганізації населення визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання.

Організація проведення зборів (конференції) жителів за місцем проживання, як правило, покладається на виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради.

Орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів. Обраними до складу органу самоорганізації населення вважаються особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання. Члени органу самоорганізації населення можуть бути достроково відкликані за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання, що утворили даний орган. Обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території. Забороняються будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

Переобрання органу самоорганізації населення, відкликання, обрання окремих його членів замість вибулих чи зміна кількісного складу органу самоорганізації населення здійснюється зборами (конференцією) жителів за місцем проживання в порядку.

Орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.

Збори (конференція) жителів на підставі рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про створення органів самоорганізації населення відповідно до Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, актів та рішень відповідних органів місцевого самоврядування затверджують Положення про орган самоорганізації населення.

### **9.3. Компетенція сільських, селищних, міських рад**

#### **Компетенція сільських, селищних, міських рад**

Закон України “Про місцеве самоврядування” визначив понад 50 питань виняткової компетенції місцевих рад. Власне, їхня значимість у житті територіальної громади і дозволяє говорити про головну роль рад в системі місцевого самоврядування. Повноваження сільських селищних, міських рад можна розділити на наступні групи:

#### ***Організаційні повноваження***

- утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження положень про них (п. 2, ч. 1, ст. 26);

- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, розпуск виконавчого комітету (п. 4, ч. 1, ст. 26);
  - затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання (п. 5, ч. 1, ст. 26);
  - утворення за поданням сільського, селищного, міського голови виконавчих органів ради, затвердження їх положень (п. 6, ч. 1, ст. 26);
  - заснування засобів масової інформації відповідної ради (п. 8, ч. 1, ст. 26);
  - визначення відповідно до закону кількісного складу ради (п. 17, ч. 1, ст. 26);
  - прийняття рішення про проведення місцевого референдуму (п. 18, ч. 1, ст. 26);
  - прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови (п. 19, ч. 1, ст. 26);
  - прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення (п. 20, ч. 1, ст. 26);
  - прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них (п. 21, ч. 1, ст. 26);
  - про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади (п. 30, ч. 1, ст. 26);
  - створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб) (п. 32, ч. 1, ст. 26);
  - вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями (п. 33, ч. 1, ст. 26);
  - створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги (п. 39-1, ч. 1, ст. 26);
  - прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених законами України (п. 41, ч. 1, ст. 26);
  - затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади (п. 49, ч. 1, ст. 26);
  - прийняття рішень щодо виконання статей 7, 11, 12, 20, 24 Закону України «Про засади державної мовної політики» (п. 50, ч. 1, ст. 26);
  - створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби (п. 52, ч. 1, ст. 26);
  - затвердження Положення про помічника-консультанта депутата ради та опису посвідчення помічника-консультанта депутата ради (п. 53, ч. 1, ст. 26).

**Повноваження щодо нормативного регулювання:**

- затвердження регламенту ради (п. 1, ч. 1, ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- затвердження статуту територіальної громади (п. 48, ч. 1, ст. 26);
- встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність (п. 44, ч. 1, ст. 26);
- затвердження порядку переміщення на штрафні майданчики транспортних засобів, припаркованих не у спеціально відведених місцях для паркування транспортних засобів (п. 56, ч. 1, ст. 26).

**Представницькі повноваження**

- подання до органів державної влади та місцевого самоврядування;
- внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом (п. 37, ч. 1, ст. 26);

**Кадрові повноваження**

- затвердження та зміна [складу](#) комісій, [обрання голів комісій](#) них (п. 2, ч. 1, ст. 26);
- затвердження [персонального складу](#); внесення змін до складу виконавчого комітету (п. 4, ч. 1, ст. 26);
- обрання на посаду та звільнення з посади [секретаря ради](#) (п. 1, ч. 1, ст. 26);
- призначення і звільнення їх [керівників комунальних ЗМІ](#) (п. 8, ч. 1, ст. 26);
- призначення і звільнення керівників установ з надання безоплатної первинної правової допомоги (п. 39-1, ч. 1, ст. 26);
- прийняття рішень щодо [дострокового припинення повноважень депутата ради](#) в порядку, встановленому законом (п. 13, ч. 1, ст. 26).

**Контрольні повноваження**

- розпуск виконавчого комітету (п. 4, ч. 1, ст. 26);
- заслуховування звіту про виконання плану роботи ради (п. 7, ч. 1, ст. 26);
- заслуховування [звіту](#) сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради (п. 9, ч. 1, ст. 26);
- прийняття рішення [про недовіру](#) сільському, селищному, міському голові (п. 10, ч. 1, ст. 26);
- заслуховування [звітів постійних комісій](#), керівників [виконавчих органів ради](#) та [посадових осіб](#), яких вона призначає або затверджує (п. 10, ч. 1, ст. 26);
- заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради (п. 11, ч. 1, ст. 26);
- розгляд [запитів депутатів](#), прийняття рішень по запитах (п. 12, ч. 1, ст. 26);
- [скасування актів виконавчих органів ради](#), які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень (п. 15, ч. 1, ст. 26);
- прийняття рішення щодо [дострокового припинення повноважень](#) сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених законом (п. 16, ч. 1, ст. 26);
- заслуховування [звіту про виконання бюджету](#) (п. 23, ч. 1, ст. 26);

- заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ про стан боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території (п. 40, ч. 1, ст. 26);
- затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції (п. 43, ч. 1, ст. 26);
- прийняття [рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації](#) населення у випадках, передбачених законом (п. 47, ч. 1, ст. 26).

#### ***Повноваження щодо планування та територіального розвитку***

- затвердження [плану роботи ради](#) з урахуванням вимог статті 32 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (п. 7, ч. 1, ст. 26);
- затвердження [програм соціально-економічного](#) та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, [цільових програм](#) з інших питань місцевого самоврядування (п. 22, ч. 1, ст. 26);
- затвердження [місцевого бюджету](#), внесення змін до нього (п. 23, ч. 1, ст. 26);
- затвердження [місцевих програм приватизації](#) (п. 30, ч. 1, ст. 26);
- затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, [іншої містобудівної документації](#) (п. 42, ч. 1, ст. 26);
- встановлення відповідно до законодавства [правил з питань благоустрою території](#) населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, [торгівлі на ринках](#), додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність (п. 44, ч. 1, ст. 26);
- прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність (п. 45, ч. 1, ст. 26);
- визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки (п. 46, ч. 1, ст. 26);
- прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України (п. 47, ч. 1, ст. 26).

#### ***Фінансові повноваження***

- прийняття рішень про передачу коштів необхідних для здійснення повноважень органами самоорганізації населення (п. 20, ч. 1, ст. 26);
- затвердження [місцевих бюджетів](#) (п. 23, ч. 1, ст. 26);
- встановлення [місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок](#) відповідно до Податкового кодексу України (п. 24, ч. 1, ст. 26);
- [утворення цільових фондів](#), затвердження положень про ці фонди (п. 25, ч. 1, ст. 26);
- прийняття рішень щодо здійснення [місцевих запозичень](#) (п. 26, ч. 1, ст. 26);
- прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету (п. 27, ч. 1, ст. 26);

- прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства [пільг по місцевих податках і зборах](#), а також земельного податку (п. 28, ч. 1, ст. 26);
- встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету (п. 29, ч. 1, ст. 26);
- затвердження відповідно до Податкового кодексу ставок земельного податку (п. 35, ч. 1, ст. 26).

#### ***Повноваження щодо управління власністю***

- прийняття рішень про передачу матеріально-технічних ресурсів, необхідних для здійснення повноважень органами самоорганізації населення (п. 20, ч. 1, ст. 26);
- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна (п. 30, ч. 1, ст. 26);
- визначення переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації (п. 30, ч. 1, ст. 26);
- визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності (п. 30, ч. 1, ст. 26);
- вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна (п. 30, ч. 1, ст. 26);
- про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним (п. 30, ч. 1, ст. 26);
- про надання у [концесію об'єктів](#) права комунальної власності (п. 30, ч. 1, ст. 26);
- прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення (п. 30, ч. 1, ст. 26);
- створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб) (п. 32, ч. 1, ст. 26);
- вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями (п. 33, ч. 1, ст. 26);
- надання згоди на [передачу об'єктів](#) з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності (п. 51, ч. 1, ст. 26).

#### ***Повноваження щодо регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища***

- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (п. 34, ч. 1, ст. 26). Серед них: а) [розпорядження землями](#) територіальних громад; б) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до земельного Кодексу; в) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до Земельного Кодексу; г) вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до Земельного Кодексу; г) викуп земельних ділянок для суспільних потреб



відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст; д) організація землеустрою; е) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; є) здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства; ж) обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства; з) підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до Земельного Кодексу; и) встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом; і) інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок; ї) [внесення пропозицій](#) до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст; й) вирішення земельних спорів, а також прийняття рішення щодо розмежування земель державної та комунальної власності.

- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу (п. 36, ч. 1, ст. 26);
  - прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні (п. 37, ч. 1, ст. 26);
  - вирішення питань у сфері поводження з небезпечними відходами відповідно до законодавства (п. 54, ч. 1, ст. 26);
  - визначення на конкурсних засадах юридичних осіб, які здійснюють у межах певної території збирання та перевезення побутових відходів спеціально обладнаними для цього транспортними засобами (п. 54, ч. 1, ст. 26);
  - надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію (п. 38, ч. 1, ст. 26).

Деякі ради володіють також додатковими повноваженнями. Зокрема, виключно на пленарних засіданнях міських рад (міст з районним поділом), вирішуються такі питання:

- 1) визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах (п. 1, ч. 2, ст. 26);
- 2) встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста (п. 1, ч. 2, ст. 26).

Крім закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» достатньо багато повноважень місцевих рад міститься у інших законодавчих актах. Наприклад:

- звернення до суду (КАС України);
- визначення порядку формування та ведення кадрового резерву; (ст. 16 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);
- затвердження народних засідателів (ст. 5 Закону України «[Про судоустрій і статус суддів](#)»);
- затвердження заступників голови територіальної громади з питань виконавчої роботи (ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);
- встановлення порядку взаємодії місцевих дозвільних органів (п. 5 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»).

У зв'язку з тим, що значна кількість законів України, визначаючи повноваження місцевого самоврядування, оперують родовою категорією „органи місцевого самоврядування” не конкретизуючи, які саме з них мають на увазі – представницькі, або виконавчі, то фактично існує конкуруюча компетенція рад та її виконавчих органів, тобто

з зазначених питань можуть прийматися рішення як рад, так і виконавчих комітетів. Наприклад, затвердження правил утримання домашніх тварин відповідно до закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» належить до повноважень органів місцевого самоврядування. Кодекс Цивільного захисту України встановлює, що органи місцевого самоврядування (без визначення їх виду) створюють комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій. Це може призводити до відмінності повноважень функцій місцевих рад в залежності від поселення.

Крім цього, відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування можуть приймати будь-яке рішення, що не вилучене з їхньої компетенції. Це призводить до т.зв. компетенції, що розуміється, у зв'язку із тим, що не вказано, хто має приймати відповідне рішення. Наприклад, встановлення статусу [почесного громадянина](#), деякі [нормативні](#) рішення.

### **Повноваження органів спільної компетенції територіальних громад**

Роль і значення обласних та районних рад у системі місцевого самоврядування визначені їх компетенцією і повноваженнями. Обласні ради, вирішують проблеми, що мають регіональний або субрегіональний масштаб і з причин необхідності широкої координації й узгодження не можуть бути вирішені безпосередньо органами самоврядування окремих поселень, або за допомогою окремих договорів поміж ними.

До числа найбільш значущих функцій обласних рад варто віднести наступні:

- 1) обрання голови ради, заступника голови ради, звільнення їх з посади;
- 2) [утворення](#), обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій;
- 3) утворення [президії \(колегії\) ради](#), затвердження положення про неї;
  - 4) затвердження за пропозицією голови ради структури, чисельності [виконавчого апарату ради](#), витрат на утримання ради та її виконавчого апарату;
  - 5) затвердження [регламенту ради](#);
  - 6) затвердження плану роботи ради, заслуховування звіту про його виконання;
  - 7) заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;
  - 8) заслуховування звітів постійних комісій, керівників органів, які рада утворює, обирає та призначає;
  - 9) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по них;
  - 10) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законодавством;
  - 11) визначення відповідно до закону кількісного складу ради;
  - 12) прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів;
  - 13) здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування;
  - 14) затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки району, області;
  - 15) прийняття рішень щодо об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також про вихід із них;
  - 16) [затвердження програм](#) соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;
  - 17) затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;

18) розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

19) вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку;

20) вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників;

21) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

22) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;

23) встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;

24) прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;

25) прийняття за пропозицією відповідних сільських, селищних, міських рад рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань;

26) прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом;

27) прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;

28) заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень;

29) прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації;

30) прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

31) внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації;

32) надання згоди на передачу об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст та прийняття рішень про передачу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад, у державну власність.

Крім питань, зазначених вище, виключно на пленарних засіданнях обласних рад вирішуються такі питання:

- 1) затвердження відповідно до законодавства правил забудови і благоустрою населених пунктів області;
- 2) прийняття у межах, що визначаються законами, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність;
- 3) встановлення відповідно до закону місцевого збору за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, визначення порядку його сплати;
- 4) прийняття рішень про віднесення лісів до категорії захищеності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом.

Обласні та районні ради також представляють спільні інтереси територіальних громад у межах повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами (ст. 10 Закону України „Про місцеве самоврядування”).

**Підготуйте пакет рішень ради Вашого району (області), які характеризували б її компетенцію (по одному рішенню з кожного або більшості повноважень ради).**

Таким чином, на обласних радах лежить, у першу чергу, координаційна функція. У межах її реалізації здійснюється взаємодія територіальних громад населених пунктів області з метою успішного вирішення завдань, що стоять перед ними.

**Повноваження органів самоорганізації населення**

Основними завданнями органів самоорганізації населення є:

- 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Повноваження органу самоорганізації населення поділяються на власні та делеговані.

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням. Сільська, селищна, міська або районна у місті (у разі її створення) рада не може делегувати органу самоорганізації населення повноваження, віднесені законами України до виключної компетенції місцевої ради.

**9.4. Правовий статус та форми діяльності депутатів місцевих рад**

*Правовий статус та депутатів сільських, селищних, міських рад*

Компетенцію сільської, селищної, міської ради реалізують депутати, колегіально вирішуючи питання, що виносяться на її розгляд. Відповідно до свого статусу депутат місцевої ради є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста, який відповідно до Конституції України обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Депутатом сільської, селищної, міської ради може бути обраний громадянин України, який має право голосу і на день виборів досяг 18 років. Громадянин України одночасно може балотуватися кандидатом у депутати лише однієї ради. Депутатом не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку. Особи, які займають посади, що відповідно до закону є не сумісними зі статусом депутата

ради зобов'язані в разі їх обрання залишити посаду (припинити діяльність), яка є не сумісною зі статусом депутата та у передбачених законом випадках припинити будь-яку підприємницьку діяльність.

### **Чи повинен відповідно до законодавства України кандидат в депутати проживати на території відповідної територіальної громади?**

Згідно з теорією представництва існують *вільний* та *імперативний* мандат депутата. За вільним мандатом депутат є представником цілого суспільно-політичного суб'єкта, якому належить влада – територіальної громади і саме тому він не залежить від волю виборців свого виборчого округу. У своїй діяльності він керується лише законодавством та власним сумлінням. Депутатові за вільним мандатом виборці не можуть давати обов'язкові для виконання накази, а од так, вони не можуть його достроково відкликати. За вільним мандатом визнається презумпція відповідності волі депутата волі територіальної громади, яку він представляє в цілому. Окреслене пояснюється розумінням громади як єдиного цілого з усіма особливостями і суперечностями потреб та інтересів окремих соціальних груп та верств населення. Вільний мандат дає можливість здійснювати координацію різноманітних інтересів, знаходити компромісні рішення, маючи на меті досягнення суспільної злагоди і прогресу.

З іншого боку, імперативний мандат наближається до цивільно-правового договору доручення. Він ґрунтується на прямій юридичній залежності депутата від виборців: депутат вважається представником не всієї громади, а лише виборців того округу, де він балотувався і був обраний або партії від якої він був обраний. В цьому випадку депутат є юридично відповідальним перед тими, хто його висунув або обрав. Умовою такої відповідальності є наказ виборців або обов'язок увійти у відповідну партійну фракцію. Депутат також зобов'язаний звітувати перед виборцями округу та перед партією й може бути ними достроково відкликаний (позбавлений мандата) у разі невиконання або неналежного виконання наказів виборців або вказівок партії.

За радянських часів мандат депутата місцевої ради орієнтувався виключно на імперативну форму, що дозволяло вирішувати певні політичні завдання. Так, за часів дії магдебурзького права, в умовах політичної боротьби між великими феодалами та містами, ситуація вимагала жорсткого контролю з боку мешканців міст за своїми представниками з метою недопущення звуження наданих їм прав. І хоча імперативний мандат не був сприйнятий а ні англо-саксонською, а ні романо-германською правовими системами він знову був відновлений за часів Паризької комуни 1871 р., бо забезпечував в умовах різкої політизації мас представлення їх інтересів в органах влади. Окреслені завдання він вирішував й в період революційних подій на початку ХХ ст.

Однак у діючому законодавстві характеристика мандату депутату місцевої ради не є чітко вираженою. Зокрема, з одного боку, відповідно до п. 2 ст. 49 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” депутат представляє інтереси всієї територіальної громади. З іншого боку, відповідно до цієї ж статті, а також ст. 2 Закону України „Про статус депутатів місцевих рад” депутат місцевої ради є представником інтересів не лише територіальної громади, але й виборців свого виборчого округу.

Закон України „Про статус депутатів місцевих рад” визначає таку організаційно-правову форму зв'язку депутатів зі своїми виборцями як доручення, а також встановлює механізм їх виконання.

#### **Правова довідка**

##### **Стаття 17. Доручення виборців**

1. Виборці можуть давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому.

2. Доручення виборців не повинні суперечити законодавству України, а їх

виконання має належати до відання місцевих рад та їх органів.

3. Доручення виборців депутатові місцевої ради має бути підтримане більшістю учасників зборів.

4. Доручення виборців, виконання яких потребує прийняття відповідною радою або її виконавчим органом рішення, фінансових або інших матеріальних витрат, доводяться депутатом місцевої ради до відома відповідної ради або її органів.

5. Рада та її органи аналізують доручення виборців, дані депутатам місцевої ради, та з урахуванням матеріальних, в тому числі і фінансових, можливостей приймають відповідні рішення щодо їх реалізації. Рішення з цих питань доводяться до відома депутатів місцевої ради та територіальної громади.

6. Доручення виборців враховуються при розробці планів і програм економічного та соціального розвитку відповідної території, місцевих економічних програм, складанні бюджету, а також при підготовці рішень з інших питань.

7. Депутат місцевої ради бере участь в організації виконання доручень виборців як одноособово, так і в складі постійних і тимчасових комісій ради або в складі утвореної з цією метою депутатської групи, може залучати до їх виконання органи самоорганізації населення, а також виборців відповідного виборчого округу.

8. Контроль за виконанням доручень виборців здійснюється відповідними радами, їх органами та депутатами місцевих рад. Органи, які в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію доручень виборців, один раз на рік інформують раду про хід їх виконання.

9. Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання.

*Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

Закон України „Про статус депутатів місцевих рад” встановлює можливість відклику депутата. Підставами для відкликання депутата місцевої ради можуть бути:

- 1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України;
- 2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів;
- 3) невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми;
- 4) використання депутатського мандата в особистих чи корисливих цілях;
- 5) систематичне порушення депутатом місцевої ради норм депутатської етики.

Право вносити пропозиції про відкликання депутата місцевої ради до територіальної виборчої комісії належить зборам виборців та зборам (конференціям) об'єднань громадян, які відповідно до Закону України „Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” мають право висувати кандидатів у депутати і знаходяться на території відповідного виборчого округу. У разі прийняття рішення щодо внесення пропозиції про відкликання депутата місцевої ради на зборах виборців, зборах (конференціях) об'єднань громадян створюється ініціативна група для збирання підписів виборців відповідного виборчого округу на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, затверджується її склад. Після прийняття протоколу на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради територіальна виборча комісія видає необхідну кількість підписних листів керівнику ініціативної групи по збиранню підписів. Відповідна територіальна комісія у десятиденний термін після одержання відповідного рішення ради чи складення протоколу про результати збирання підписів приймає рішення про призначення у відповідному виборчому окрузі голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, визначає день голосування. Депутат місцевої ради

вважається відкликаним, якщо за його відкликання проголосувало більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні.

Проявом імперативного характеру мандату депутата є його обов'язки у виборчому окрузі. Зокрема, він зобов'язаний:

1) підтримувати зв'язок з виборцями, трудовими колективами і громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати місцевої ради, а також колективами інших підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, розташованими на відповідній території;

2) не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;

### **Правова довідка**

Стаття 16. Звіти депутата місцевої ради перед виборцями та зустрічі з ними

1. Депутат місцевої ради періодично, але не рідше одного разу на рік, зобов'язаний звітувати про свою роботу перед виборцями відповідного виборчого округу, об'єднаннями громадян. Рада визначає орієнтовні строки проведення звітів депутатів місцевої ради перед виборцями.

2. Звіт депутата місцевої ради повинен містити відомості про його діяльність у раді та в її органах, до яких його обрано, а також про його роботу у виборчому окрузі, про прийняті радою та її органами рішення, про хід їх виконання, про особисту участь в обговоренні, прийнятті та в організації виконання рішень ради, її органів, а також доручень виборців свого виборчого округу.

3. Звіт депутата місцевої ради може бути проведено в будь-який час на вимогу зборів виборців за місцем проживання, трудової діяльності або навчання, а також органів самоорганізації населення.

4. Депутат місцевої ради не пізніше як за сім днів повідомляє виборців про час і місце проведення звіту через місцеві засоби масової інформації або в інший спосіб.

5. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій державної і комунальної форм власності зобов'язані сприяти депутатам місцевих рад в організації їх звітів (зустрічей) перед (з) виборцями шляхом надання приміщень, інформаційних та інших довідкових матеріалів, необхідних депутату місцевої ради, на прохання депутата здійснювати інші заходи, пов'язані з проведенням його звіту (зустрічі) перед (з) виборцями, у тому числі сприяти оповіщенню виборців про час і місце його (її) проведення. Рішення з питань організації звітів (зустрічей) депутата з виборцями приймається на засіданні місцевої ради.

6. Депутат місцевої ради інформує раду та її виконавчі органи про результати обговорення його звіту, зауважень і пропозицій, висловлених виборцями на адресу ради та її органів, а також про доручення, дані депутатам у зв'язку з його депутатською діяльністю.

7. Витрати, пов'язані з проведенням звітів депутатів місцевої ради перед виборцями та їх зустрічей з ними, здійснюються за рахунок відповідних місцевих бюджетів у межах затверджених на ці цілі видатків.

8. Звіти і зустрічі депутатів місцевої ради з виборцями висвітлюються засобами масової інформації.

*Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

3) брати участь в організації виконання рішень ради та її органів, доручень виборців, у масових заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування на території громади або виборчого округу;

4) вивчати громадську думку; вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні;

5) визначити і оприлюднити дні, години та місце прийому виборців, інших громадян; вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.

Відповідно до цих обов'язків у виборчому окрузі депутат місцевої ради має право:

1) офіційно представляти виборців свого виборчого округу та інтереси територіальної громади в місцевих органах виконавчої влади, відповідних органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності з питань, що належать до відання органів місцевого самоврядування відповідного рівня;

2) брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях інших місцевих рад та їх органів, загальних зборах громадян за місцем проживання, засіданнях органів самоорганізації населення, що проводяться в межах території його виборчого округу;

3) порушувати перед органами і організаціями та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що зачіпають інтереси виборців, та вимагати їх вирішення;

4) вносити на розгляд органів і організацій та їх посадових осіб пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатськими повноваженнями у виборчому окрузі відповідно до закону, брати участь у їх розгляді.

Проте імперативні риси мандату депутата місцевої ради поступово знижуються. Так, Закон України „Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів” 1994 р. взагалі не згадував про територіальну громаду та визнавав, що депутат в раді представляє лише свій округ. В арсеналі форм зв'язку депутата та жителів його виборчого округу також був представлений наказ, який давався кандидату в депутати під час зустрічей з виборцями в ході виборчої кампанії зборами виборців відповідного виборчого округу. Депутат був також відповідальним виключно перед виборцями свого виборчого округу і їм підзвітним. Якщо ж депутат не виправдав довіря виборців його можна було в будь-який час відкликати. У період 2007 також була запроваджена норма щодо можливості відкликання депутата місцевої ради політичною партією, від якої він був обраний.

Сучасне ж законодавство про статус депутата місцевої ради не містить також положення про накази. Також норма про відкликання депутата партією була скасована рішенням Конституційного Суду України №11-рп від 27.05.2008.

Імперативний мандат депутата місцевої ради у його буквальному значенні у сучасних умовах є непрацездатним інститутом. Якщо депутат по кожному питанню повинен попередньо виявляти думку своїх виборців або партії, то, навіть відволікаючись від суто технічних труднощів, прийняття рішень у раді було б неможливим. Але навіть якщо розуміти імперативний мандат менш жорстко, а саме як обов'язок депутата керуватися волею своїх виборців або партії, коли вона прямо висловлена, при свободі дій в інших випадках, то і при такому розумінні конструкція викликає принципові сумніви: якщо депутат вважає волю своїх виборців або партії суперечною інтересам усієї громади, то він зобов'язаний виконати її чи подати в відставку, а якщо це не зробить – буде відкликаний. Це призводить до розгубленості депутата при прийнятті рішення.

Багато в чому непрацюючими є й механізм забезпечення імперативного мандату. Так, інститут відклику майже не використовується. Досить сумнівною є така підстава відклику депутата місцевої ради як порушення Конституції і законів України. Подібна підстава відклику є зайвою – депутата, що здійснив злочин, значно правомірніше позбавити мандату через рішення ради і лише на підставі обвинувачуваного рішення суду, що вступив у законну силу. За таких цілком явних законних підставах не має необхідності задіяти громіздкий інститут відклику. За іншою підставою відклику – невиконання



депутатських обов'язків – право відклику депутата місцевої ради також фактично не реалізується. Повна неефективність інституту відклику є слідством неспівставлених організаційно-фінансових, матеріально-технічних, суспільно-політичних, морально-психологічних проблем, що виникають при необхідності проведення цього заходу.

Крім того, в умовах авторитаризації системи управління деяких поселень, відклик може стати засобом тиску на неугодного, інакомислячого депутата. Зовнішньо демократичний інститут може перетворитися в правові окови, що обмежують внутрішні переконання та совість депутата. Надаючи таке право виборцям, законодавець тим самим обмежує депутата, робить його жорстко залежним у власних оцінках, рішеннях, діях. Знаходячись в умовах несвободи, депутат таким чином не може нести й повну відповідальність за свої політичні вчинки. Якщо ж депутат здійснив аморальний вчинок, то існують й інші механізми (комісії по етиці, ЗМІ) через які на нього можна здійснити відповідний вплив.

Некоректні формулювання законів дають простір для суб'єктивного, довільного їх тлумачення, а саму норму перетворюють у виключно вибірковий інструмент. Формула „невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборчої програми”, „використання депутатського мандату в особистих чи корисливих цілях” викликає цілий ряд питань: хто повинен визначити, в якій ступені порушує депутат означені норми, наскільки він виправдовує довір'я виборців. Практика показує, що проходять роки, перш ніж з'ясується, наскільки глибоко і точно той чи інший депутат виражає інтереси своїх виборців. Оцінка затрудняється ще й тим, що інтереси можуть бути не лише поточними, сіюмінутними, але й довгостроковими, стратегічними, не лише справжніми, але й вигаданими, псевдоінтересами.

Отже, імперативний мандат не відповідає системному баченню громади, він виходить з її сприйняття лише як простої суми її складових частин, а не як цілого з її особливими якостями й інтересами. Він виступає в якості своєрідної демократичної декорації, штучно-показового фасаду народовладдя. Імперативний мандат депутата місцевої ради фактично є переносом з минулої епохи явища, не притаманного ліберальній правовій державі. На таку модель, крім іншого, орієнтують європейські стандарти місцевого самоврядування. Так, відповідно до ст. 7 Європейської Хартії місцевого самоврядування мандат місцевих виборних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій, а Комунальний кодекс Франції прямо його забороняє.

Особливості формування обласних та районних рад призводять до певних особливостей статусу депутата. По-перевазі він співпадає з статусом інших депутатів місцевих рад. Одночасно в системі місцевого самоврядування України слід говорити про два типи депутатського мандату, що пов'язано з відмінностями депутатів рад окремих поселень та депутатів районних та обласних рад. Останні представляють у відповідній раді не громаду району чи області (яка відповідно до законодавства відсутня). Все це призводить до певних наслідків щодо юридичної природи мандату депутатів районної та обласної ради. Представляючи у відповідній раді не всі територіальні громади в межах області, а виключно ту, від якої депутат був обраний, депутати районної та обласної ради володіють імперативним мандатом, а не вільним (чи змішаним за деякими трактуваннями), як депутати рад окремих поселень. Як відомо, імперативний мандат наближається до цивільно-правового договору доручення. Він ґрунтується на прямій юридичній залежності депутата від виборців: депутат вважається представником не всього суспільно-політичного суб'єкта, якому належить влада (на обласному та районному рівні такі – громада – відсутня), а лише окремої громади. В цьому випадку депутат є юридично відповідальним перед тими, хто його обрав, тобто не перед всією сукупністю територіальних громад, а від однієї, територіальною громадою.

Депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю (за виключенням секретаря ради). Депутат місцевої ради не може використовувати свій депутатський мандат в цілях, не пов'язаних з депутатською діяльністю та не може мати іншого представницького мандата.

Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та член ради, здійснюючи депутатські повноваження, повинен дотримуватися таких правил депутатської етики:

1) керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади чи виборців свого виборчого округу, від яких його обрано;

2) не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях;

3) керуватися у своїй діяльності та поведінці загальновизнаними принципами порядності, честі і гідності;

4) не розголошувати відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, інших відомостей з питань, що розглядалися на закритих засіданнях ради чи її органів і не підлягають за їх рішенням розголошенню, та відомостей, які стосуються таємниці особистого життя депутата місцевої ради або виборця, що охороняється законом, чи стали йому відомі у зв'язку з його участю в депутатських перевірках;

5) не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів місцевих рад;

6) не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень.

Регламентом ради чи статутом відповідної територіальної громади можуть бути встановлені також інші правила депутатської етики та заходи впливу щодо тих депутатів місцевих рад, які порушують ці правила.

**Зробіть аналіз депутатського корпусу ради Вашого поселення останніх 3-х скликань за статтю, освітніми, партійними, професійними, віковими характеристиками.**

Закон також закріплює порядок розгляду депутатом пропозицій, заяв та скарг громадян, правовий статус депутатського звернення, право на невідкладний прийом та одержання необхідної інформації, право вимагати усунення порушення законності, порядок звітування та зустрічей депутата перед виборцями, виконання їх доручень, що надає депутату можливість своєчасно виявляти інтереси територіальної громади.

#### **Правова довідка**

##### **Стаття 13. Депутатське звернення**

1. Депутатське звернення - викладена в письмовій формі вимога депутата місцевої ради з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю, до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, здійснити певні дії, вжити заходів чи дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх компетенції.

2. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, а також керівники правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на

території відповідної ради, до яких звернувся депутат місцевої ради, зобов'язані у десятиденний строк розглянути порушене ним питання та надати йому відповідь, а в разі необхідності додаткового вивчення чи перевірки дати йому відповідь не пізніш як у місячний строк.

3. Якщо депутатське звернення з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений строк, депутату місцевої ради зобов'язані письмово повідомити про це з обґрунтуванням мотивів необхідності продовження строку розгляду.

4. Депутат місцевої ради може взяти участь у розгляді свого звернення, про що місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, повинні йому повідомити завчасно, але не пізніш як за п'ять календарних днів.

5. Якщо депутат місцевої ради не задоволений результатами розгляду свого звернення або якщо місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, ухиляються від вирішення порушеного у зверненні питання у встановлений строк, він має право внести депутатський запит відповідно до статті 22 цього Закону.

*Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

#### **Правова довідка**

Стаття 14. Право депутата місцевої ради на невідкладний прийом та на одержання необхідної інформації

1. Депутат місцевої ради на території відповідної ради має право на невідкладний прийом посадовими особами місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, з питань депутатської діяльності.

2. Посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, на звернення депутата місцевої ради надають йому довідкові матеріали та іншу інформацію, необхідні для здійснення депутатських повноважень.

3. Порядок відвідування депутатом місцевої ради підприємств, установ і організацій, діяльність яких пов'язана з державною або іншою таємницею, що охороняється законом, встановлюється відповідними нормативно-правовими актами.

*Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

#### **Правова довідка**

Стаття 15. Право депутата місцевої ради вимагати усунення порушення законності

1. Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу у разі виявлення порушення прав та законних інтересів громадян або інших порушень законності має право вимагати припинення порушень, а в необхідних випадках звернутися до відповідних місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також до правоохоронних і контролюючих органів та їх керівників з вимогою вжити заходів щодо припинення порушень законності.

2. У разі виявлення порушення законності депутат місцевої ради має право на депутатське звернення до керівників відповідних правоохоронних чи контролюючих органів.

3. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, об'єднання громадян, керівники підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, до яких звернувся депутат місцевої ради, зобов'язані негайно вжити

заходів до усунення порушення, а в разі необхідності – до притягнення винних до відповідальності з наступним інформуванням про це депутата місцевої ради.

4. У разі невжиття відповідних заходів посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та керівники правоохоронних і контролюючих органів, до яких звернувся депутат місцевої ради, несуть адміністративну або кримінальну відповідальність, встановлену законом.

*Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

Крім повноважень у своєму виборчому окрузі, з метою реалізації інтересів територіальної громади депутат володіє широким колом обов'язків та прав в раді та її органах.

#### **Правова довідка**

Стаття 18. Обов'язки депутата місцевої ради у раді та її органах

Депутат місцевої ради зобов'язаний:

1) додержуватися Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, регламенту ради та інших нормативно-правових актів, що визначають порядок діяльності ради та її органів;

2) брати участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких він входить, всебічно сприяти виконанню їх рішень;

3) виконувати доручення ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови ради; інформувати їх про виконання доручень.

*Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

#### **Правова довідка**

Стаття 19. Права депутата місцевої ради у раді та її органах

1. Депутат місцевої ради користується правом ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. Депутат місцевої ради набуває права ухвального голосу з моменту визнання його повноважень.

Кожний депутат місцевої ради у раді та її органах, до складу яких він входить, має один голос. Депутат місцевої ради, який не входить до складу відповідного органу ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу.

2. Депутат місцевої ради має право:

1) обирати і бути обраним до органів відповідної ради;

2) офіційно представляти виборців у відповідній раді та її органах;

3) пропонувати питання для розгляду їх радою та її органами;

4) вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті;

5) вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю;

6) вносити на розгляд ради та її органів проекти рішень з питань, що належать до їх відання, поправки до них;

7) висловлюватися щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою;

8) порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування;

9) брати участь у дебатах, звертатися із запитам, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуєчому на засіданні;

10) вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, а також з питань, що віднесені до компетенції ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території;

11) порушувати в раді та її органах питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій;

12) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій та з мотивів голосування, давати довідки;

13) ознайомлюватися з текстами виступів у стенограмах чи протоколах засідань ради та її органів до їх опублікування;

14) оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення;

15) об'єднуватися з іншими депутатами місцевої ради в депутатські групи, фракції, які діють відповідно до регламенту ради.

3. Депутат місцевої ради може передати головуючому тексти свого невіголошеного виступу, пропозицій і зауважень з обговорюваного питання для включення до протоколу засідання ради або її органу, в якому він бере участь.

4. Порядок реалізації зазначених прав депутатів місцевих рад визначається цим Законом, іншими законами України, які регулюють діяльність місцевих рад та їх органів, а також регламентом відповідної ради.

*Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

Законом передбачено широке коло форм роботи депутата, як сесійних так і поза сесійних, зокрема депутатський запит та запитання, депутатські пропозиції та зауваження, право порушувати питання про перевірку діяльності органів влади на території діяльності ради, установ, підприємств та організацій, право на об'єднання в депутатські групи та фракції, участі в роботі інших органів самоврядування.

#### **Правова довідка**

Стаття 20. Участь депутата в сесіях місцевої ради та засіданнях її органів

1. На сесіях місцевої ради депутати місцевої ради на основі колективного і вільного обговорення розглядають і вирішують питання, віднесені до відання відповідної ради.

2. Депутат місцевої ради, крім секретаря ради, голови районної у місті, районної, обласної ради та їх заступників, повинен входити до складу однієї з постійних комісій, що утворюються радою.

Депутат місцевої ради за дорученням відповідної ради або постійної комісії, до складу якої його обрано, бере безпосередню участь у підготовці питань для розгляду на сесіях ради та засіданнях постійної комісії.

3. Депутат місцевої ради зобов'язаний бути присутнім на пленарних засіданнях ради, засіданнях постійної комісії та інших органів ради, до складу яких він входить. У разі неможливості бути присутнім на засіданні депутат місцевої ради повідомляє про це особу, яка очолює відповідний орган.

4. Рада, до якої обрано депутата, має право заслуховувати його звіти про виконання рішень ради, на пленарних засіданнях періодично інформує депутатів місцевої ради про хід виконання рішень, прийнятих радою, реалізацію пропозицій і зауважень, внесених ними, а також з інших важливих питань діяльності ради та її органів.

5. У разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, членом якої він є, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку.

*Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

#### **Правова довідка**

Стаття 21. Депутатський запит і депутатське запитання

1. Депутатський запит - це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або

zareєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради - також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради.

2. Депутатське запитання - це засіб одержання депутатом місцевої ради інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. Відповідь на запитання може бути оголошено на сесії ради або дано депутату місцевої ради в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається.

Стаття 22. Порядок розгляду депутатського запиту

1. Депутатський запит може бути внесений депутатом місцевої ради або групою депутатів попередньо або на пленарному засіданні ради у письмовій чи усній формі. Запит підлягає включенню до порядку денного пленарного засідання ради.

2. Депутатський запит обговорюється у разі необхідності на пленарному засіданні місцевої ради.

3. Рада може зобов'язати відповідний орган подати у встановлений нею строк звіт про виконання рішення по запиту депутата місцевої ради.

4. Орган або посадова особа, до яких звернуто депутатський запит, зобов'язані у встановлений радою строк дати офіційну письмову відповідь на нього відповідній раді і депутату місцевої ради. Якщо запит з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений радою строк, то орган або посадова особа зобов'язані письмово повідомити раді та депутату місцевої ради, який вніс запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати один місяць з дня одержання запиту. Відповідь на запит у разі необхідності розглядається на пленарному засіданні ради.

5. Депутат місцевої ради має право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. За результатами відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на цьому наполягає не менше 1/4 присутніх на засіданні депутатів місцевої ради. Посадових осіб, до яких звернуто запит, своєчасно інформують про дату та час обговорення відповіді на запит радою. Вони або уповноважені ними особи мають право бути присутні на цьому засіданні ради.

За результатами розгляду відповіді на депутатський запит рада приймає відповідне рішення.

*Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

### **Правова довідка**

Стаття 23. Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами місцевої ради на сесіях ради

1. Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами місцевої ради на сесіях ради або передані в письмовій формі головуючому на її пленарних засіданнях, розглядаються радою або за її дорученням постійними комісіями ради чи надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним органам та посадовим особам місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівникам відповідних підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про результати розгляду повідомити безпосередньо депутатів місцевої ради, які внесли пропозиції чи висловили зауваження, а також відповідну раду.

2. Рада та її виконавчі органи забезпечують виконання пропозицій і зауважень депутатів місцевої ради, схвалених радою, інформують депутатів про реалізацію пропозицій і зауважень, внесених ними на сесіях рад.

*Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

### **Правова довідка**

Стаття 24. Право депутата місцевої ради порушувати питання про перевірку

діяльності виконавчих органів ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, брати участь у здійсненні контролю за виконанням рішень ради

1. Депутат місцевої ради має право порушувати в раді та її органах питання про необхідність проведення перевірок з питань, віднесених до компетенції відповідної ради, діяльності розташованих на її території підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, виконавчих органів ради, а депутати обласних, районних рад - відповідних місцевих державних адміністрацій в частині повноважень, делегованих їм обласними, районними радами, а також за дорученням ради або її органів брати участь у перевірках виконання рішень ради.

2. Депутат місцевої ради має право вносити пропозиції щодо усунення недоліків і порушень керівникам підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, і органів, діяльність яких перевірялася відповідно до частини першої цієї статті, а також органам, яким вони підпорядковані, порушувати питання про притягнення до відповідальності осіб, з вини яких сталося порушення.

У разі виявлення порушень законодавства України депутат місцевої ради звертається з цього приводу до відповідних органів державної влади.

3. Про результати перевірки та пропозицій щодо них депутат місцевої ради доповідає раді або її органу, за дорученням яких здійснювалася перевірка.

4. Депутат місцевої ради за дорученням ради бере участь у депутатських перевірках з питань, які належать до відання ради, здійсненні контролю за виконанням рішень ради.

*Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

**Зробіть аналіз депутатських запитів ради Вашого поселення останніх 3-х скликань.**

### **9.5. Посадові особи місцевих рад**

Організаційною формою роботи депутатів місцевих рад є сесія через пленарні засідання та засідання постійних комісій, а також робота депутатських груп та фракцій.

Однією з неодмінних умов політико-управлінської діяльності ради є те, що вона приймає рішення в колегіальному порядку. Політичний зміст колегіальності полягає у тому, щоб знайти найбільш вірне рішення, що нерідко відбиває різні точки зору, поступки між різноманітними угрупованнями виборців, які мають своїх представників у раді. Найважливішою організаційно-правовою і політичною формою діяльності ради є сесія. Тільки в рамках сесії рада діє як колегіальний представницький орган. Зміст цього періоду становлять пленарні засідання ради, а також засідання постійних комісій, що проводяться з метою реалізації повноважень ради, шляхом розгляду питань порядку денного і прийняття рішень.

Сесії сільських, селищних міських рад скликаються міським головою або секретарем ради не менше одного разу на квартал. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" також передбачив ряд положень, що врівноважують можливості депутатського корпусу і голови здійснювати свої функції в раді. Якщо ані голова, ані секретар ради у випадках неможливості або немотивованої відмови голови скликати сесію головою у двотижневий строк не скликають сесію на вимогу депутатів, сесія може бути скликана третиною депутатів від складу ради або постійною комісією ради. Якщо голова і секретар відмовилися відкрити і вести сесію, її відкриває за дорученням групи депутатів, з ініціативи якої скликається сесія, один з депутатів, що входить до її складу, а веде за рішенням ради один із депутатів цієї ради. Той же депутат підписує протокол проведеної таким чином сесії і прийняті нею рішення.

Перша сесія новообраної сільської, селищної, міської, районної у місті ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через місяць

після обрання ради у правомочному складі. Її відкриває і веде голова цієї виборчої комісії. Він інформує раду про підсумки виборів депутатів та сільського, селищного, міського голови і визнання їх повноважень.

Рішення про скликання сесії ради доводиться до відома депутатів і населення не пізніше як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках - не пізніше як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на розгляд ради .

Сесію сільської, селищної, міської ради відкриває і веде відповідно сільський, селищний, міський голова, або секретар ради у випадках немотивованої відмови або неможливості з боку голови; сесію районної у місті, районної, обласної ради – голова ради або його заступник. У випадку немотивованої відмови або неможливості відкрити та вести сесію секретарем ради, сесію відкриває за дорученням групи депутатів, з ініціативи якої скликана сесія, один з депутатів, що входить до її складу, а веде за рішенням ради – один з депутатів цієї ради .

Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради.

Пропозиції щодо питань на розгляд ради можуть вноситися сільським, селищним, міським головою, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою районної, обласної ради, загальними зборами громадян. Не пізніше як на другій сесії затверджується [регламент](#) роботи відповідної ради, а також положення про постійні комісії ради. Регламент визначає порядок скликання сесії ради, підготовки і розгляду нею питань, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії.

Протоколи сесій сільської, селищної, міської ради , прийняті нею рішення підписуються сільським, селищним, міським головою, районної у місті, районної, обласної ради – головою відповідної ради, у разі їх відсутності – відповідно секретарем сільської, селищної, міської ради, заступником голови районної в місті, районної, обласної ради, а у випадку немотивованої відмови або неможливості відкрити та вести сесію секретарем ради – депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні.

Сесії ради проводяться гласно. У разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання.

### **Зробіть порівняльний аналіз кількості сесій ради Вашого поселення останніх 3-х скликань.**

Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. Всі інші питання структури комісії вирішуються відповідною комісією. До складу постійних комісій не можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їх заступники.

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями. Постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання,



затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань.

Постійні комісії за дорученням ради, голови, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках – на розгляд ради або виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради.

Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, та в порядку, визначеному законом, мають право отримувати від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи.

Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії. Голова комісії скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами, організує роботу по реалізації висновків і рекомендацій комісії. У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії.

Засідання постійної комісії скликається в міру необхідності і є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від загального складу комісії. За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Висновки і рекомендації постійної комісії приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності – заступником голови або секретарем комісії. Протоколи засідань комісії підписуються головою і секретарем комісії.

Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи повинно бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи з залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів. Питання, які належать до відання кількох постійних комісій, можуть за ініціативою комісій, а також за дорученням ради, голови, секретаря ради розглядатися постійними комісіями спільно. Висновки і рекомендації, прийняті постійними комісіями на їх спільних засіданнях, підписуються головами відповідних постійних комісій.

Депутати працюють у постійних комісіях на громадських засадах.

Постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними перед нею. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою.

Певними особливостями володіють тимчасові контрольні комісії ради. Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради. Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, її назву та завдання, персональний склад комісії та її голову вважається прийнятими, якщо за це проголосувало не менше однієї третини депутатів від загального складу ради.

Засідання тимчасових контрольних комісій ради проводяться, як правило, закриті. Депутати, які входять до складу тимчасової контрольної комісії, та залучені комісією для участі в її роботі спеціалісти, експерти, інші особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з її роботою.

Повноваження тимчасової контрольної комісії ради припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень ради, яка створила цю комісію.

На основі єдності поглядів або партійного членства депутати також можуть об'єднуватися у депутатські фракції місцевих рад. До складу депутатських фракцій можуть входити також позапартійні депутати, які підтримують політичну спрямованість фракцій. Порядок вступу до депутатської фракції місцевих рад або виходу з неї визначається рішенням вищого керівного органу політичної партії, за виборчим списком відповідної місцевої організації якої він був обраний депутатом місцевої ради. Депутат місцевої ради може входити до складу лише однієї депутатської фракції. Після відповідного оформлення матеріалів про утворення депутатської фракції головуючий на пленарному засіданні відповідної місцевої ради інформує депутатів місцевої ради про реєстрацію такої депутатської фракції, її кількісний склад.

Крім депутатських фракцій у складі місцевих рад можуть утворюватися депутатські групи за певним напрямом діяльності.

### **Правова довідка**

#### **Стаття 25. Депутатські групи**

1. Для спільної роботи по здійсненню депутатських повноважень у виборчих округах депутати місцевих рад можуть на основі їх взаємної згоди об'єднуватися в депутатські групи.

2. Депутати місцевої ради об'єднуються в депутатські групи за єдністю території їх виборчих округів, спільністю проблем, які вони вирішують, або іншими ознаками.

3. Повноваження депутатських груп є похідними від повноважень депутата місцевої ради, передбачених цим Законом.

4. Членство депутата місцевої ради в депутатській групі не звільняє його від персональної відповідальності за здійснення своїх депутатських повноважень у виборчому окрузі.

#### **Стаття 26. Порядок утворення депутатських груп**

1. Депутатська група може бути утворена в будь-який час протягом строку повноважень ради даного скликання за рішенням зборів депутатів місцевої ради, які виявили бажання увійти до її складу. Депутатська група складається не менш як з трьох депутатів місцевої ради. Депутатська група в районній, міській, районній у місті, обласній, Київській та Севастопольській міських радах складається не менш як із п'яти депутатів.

2. Депутати місцевої ради, які входять до складу депутатської групи, обирають особу, яка очолює депутатську групу.

3. Депутатська група реєструється відповідною місцевою радою за поданням особи, яка очолює депутатську групу, до якого додається підписане депутатами цієї групи письмове повідомлення про сформування депутатської групи із зазначенням її назви, персонального складу та партійної належності членів групи та депутатів, які уповноважені представляти групу.

4. Депутатські групи можуть утворюватися на визначений ними період, але не більше ніж на строк повноважень відповідних рад.

5. Організація діяльності депутатських груп визначається відповідною місцевою радою.

6. Діяльність депутатської групи припиняється:

1) у разі вибуття окремих депутатів місцевої ради, внаслідок чого її чисельність стає меншою, ніж встановлено частиною першою цієї статті;

2) у разі прийняття депутатами місцевої ради, які входять до її складу, рішення про розпуск депутатської групи;

3) після закінчення строку, на який депутати місцевої ради об'єдналися в депутатську групу, або строку повноважень відповідних рад.

7. Рада сприяє діяльності зареєстрованих нею депутатських груп, координує їх роботу і може заслуховувати повідомлення про їх діяльність.

8. Інші питання діяльності депутатських груп визначаються регламентом ради.

#### Стаття 27. Депутатські фракції

1. Депутати місцевої ради на основі єдності поглядів або партійного членства можуть об'єднуватися у депутатські фракції з чисельністю не менше трьох депутатів у сільській, селищній та п'яти у районній, міській, районній у місті, обласній, Київській та Севастопольській міських радах. До складу депутатських фракцій можуть входити також позапартійні депутати місцевої ради, які підтримують політичну спрямованість фракцій.

2. Порядок вступу до фракції та виходу з неї визначається самою фракцією. Депутат місцевої ради може входити до складу лише однієї фракції. Рішення про об'єднання депутатів у фракцію доводиться до відома депутатів місцевої ради головою на пленарному засіданні ради.

3. Організація діяльності депутатських фракцій покладається на відповідного сільського, селищного, міського голову, голову відповідної місцевої ради.

4. Інші питання створення та діяльності депутатських фракцій визначаються регламентом місцевої ради.

#### Стаття 28. Права депутатських груп, фракцій

Депутатські групи, фракції мають право:

- 1) на пропорційне представництво в постійних та тимчасових комісіях ради;
- 2) попередньо обговорювати кандидатури посадових осіб, яких обирає, призначає чи затверджує рада;
- 3) на гарантований виступ свого представника на пленарному засіданні ради з кожного питання порядку денного сесії ради;
- 4) об'єднувати зусилля з іншими групами, фракціями для створення більшості в раді чи опозиції;
- 5) здійснювати інші права, передбачені законами України.

#### Стаття 29. Участь депутата місцевої ради в роботі інших органів місцевого самоврядування

Депутат місцевої ради має право брати участь з правом дорадчого голосу в роботі інших органів місцевого самоврядування при розгляді ними питань та прийнятті рішень, що зачіпають інтереси виборців його виборчого округу чи територіальної громади, від яких його обрано.

#### *Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

Частина депутатів сільських, селищних, міських рад володіють особливим статусом, будучи посадовими особами. До них належить, секретар ради та голови постійних та контрольних комісій ради.

Секретар сільської, селищної, міської ради обирається за пропозицією сільського, селищного, міського голови відповідною радою з числа її депутатів на строк повноважень ради та працює в раді на постійній основі. Пропозиція щодо кандидатури секретаря ради також може вноситися на розгляд ради не менш як половиною депутатів від загального складу відповідної ради у разі, якщо:

- 1) на день проведення першої сесії сільської, селищної, міської ради, обраної на чергових виборах, не завершені вибори відповідно сільського, селищного, міського голови;
- 2) рада не підтримала кандидатуру на посаду секретаря ради, запропоновану відповідним сільським, селищним, міським головою;
- 3) протягом тридцяти днів з дня відкриття першої сесії сільської, селищної, міської ради відповідний сільський, селищний, міський голова не вніс кандидатуру на посаду секретаря ради;

4) на наступній черговій сесії після виникнення вакансії секретаря ради у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень відповідний сільський, селищний, міський голова не вніс на розгляд ради кандидатуру на посаду секретаря ради;

5) посада секретаря ради стає вакантною під час вакантності посади відповідного сільського, селищного, міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень.

У разі якщо рада не підтримала кандидатуру, внесenu на її розгляд не менш як половиною депутатів від загального складу відповідної ради, наступну пропозицію щодо кандидатури секретаря ради вносить відповідний сільський, селищний, міський голова.

Секретар ради не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи в позаурочний час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

До повноважень секретаря сільської, селищної, міської ради належать:

- виконання повноважень голови територіальної громади у разі його звільнення з посади у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень або його смерті, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень. Секретар тимчасово здійснює зазначені повноваження з моменту дострокового припинення повноважень голови і до моменту початку повноважень голови, обраного на позачергових виборах відповідно до закону, або до дня відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на чергових місцевих виборах;
- скликання сесії ради у випадках неможливості або немотивованої відмови голови сільської, селищної, міської ради її скликати;
- повідомлення депутатам і доведення до відома населення інформації про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради;
- ведення засідання ради та підписання її рішень у випадках неможливості або немотивованої відмови голови сільської, селищної, міської ради скликати сесію;
- організація підготовки сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради;
- забезпечення своєчасного доведення рішень ради до виконавців і населення, організація контролю за їх виконанням;
- за дорученням сільського, селищного, міського голови секретар координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;
- сприяння депутатам ради у здійсненні їх повноважень;
- організація за дорученням ради відповідно до законодавства здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;
- забезпечення зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечення доступу до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку;
- вирішення за дорученням сільського, селищного, міського голови або відповідної ради інших питань, пов'язаних з діяльністю ради та її органів.

Секретар сільської ради може за рішенням ради одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради. За посадою він входить до виконавчого комітету ради.

Повноваження секретаря сільської, селищної, міської ради можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради.

## **Організація діяльності органів спільної компетенції територіальних громад**

Основними робочими органами обласної (районної) ради є її Президія (колегія), а також виконавчий апарат, а основними посадовими особами є голова обласної (районної) ради та його заступник.

### **Голова обласної (районної) ради**

Голова районної, обласної, ради обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням. Голова ради виконує свої обов'язки до обрання голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення повноважень голови ради. Голова ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток.

У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування. Питання про звільнення голови ради може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менше третини депутатів від загального складу ради.

Голова районної, обласної, районної у місті ради:

- 1) скликає сесії ради, повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради;
- 2) забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організує контроль за їх виконанням;
- 3) представляє раді кандидатури для обрання на посаду заступника голови ради; вносить на затвердження ради пропозиції щодо структури органів ради, її виконавчого апарату, витрат на їх утримання;
- 4) вносить раді пропозиції щодо утворення і обрання постійних комісій ради;
- 5) координує діяльність постійних комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;
- 6) організує подання депутатам допомоги у здійсненні ними своїх повноважень;
- 7) організує відповідно до законодавства проведення референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;
- 8) організує роботу президії (колегії) ради (у разі її створення);
- 9) призначає і звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради;
- 10) здійснює керівництво виконавчим апаратом ради;
- 11) є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради та її виконавчого апарату;
- 12) підписує рішення ради, протоколи сесій ради;
- 13) забезпечує роботу по розгляду звернень громадян; веде особистий прийом громадян;
- 14) забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднює рішення ради;
- 15) представляє раду у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, трудовими колективами, адміністрацією підприємств, установ, організацій і громадянами, а також у зовнішніх відносинах відповідно до законодавства;

16) за рішенням ради звертається до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

17) звітує перед радою про свою діяльність не менше одного разу на рік, а на вимогу не менш як третини депутатів - у визначений радою термін;

18) вирішує інші питання, доручені йому радою.

Голова районної, обласної, районної у місті ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

#### ***Заступник голови ради***

Заступник голови районної, обласної, ради обирається відповідною радою у межах строку її повноважень з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування і здійснює свої повноваження до обрання заступника голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення його повноважень.

Заступник голови ради може бути достроково звільнений з посади за рішенням ради, яке приймається шляхом таємного голосування. Питання про його звільнення може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу ради або голови ради. Заступник голови ради в разі відсутності голови ради або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин здійснює повноваження голови відповідної ради. Заступник голови ради працює у раді на постійній основі. На нього поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим Законом для голови ради.

#### ***Президія ради***

Районна, обласна рада може утворити президію (колегію) ради. Президія (колегія) ради є дорадчим органом ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. Президія (колегія) ради може приймати рішення, які мають дорадчий характер. До складу президії (колегії) ради входять голова ради, його заступник, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Президія (колегія) ради діє на основі Положення про неї, що затверджується радою.

#### ***Виконавчий апарат районної, обласної ради***

Виконавчий апарат районної, обласної ради забезпечує здійснення радою повноважень, наданих їй Конституцією України, цим та іншими законами. Виконавчий апарат ради здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Виконавчий апарат ради утворюється відповідною радою. Його структура і чисельність, витрати на утримання встановлюються радою за поданням її голови. Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради.

### **9.6. Компетенція представницьких органів у системі місцевого самоврядування в сфері охорони здоров'я.<sup>2</sup>**

Практична реалізація завдань по охороні здоров'я населення, що проживає на певній території – села, селища чи міста, району чи області, відповідно до Закону України

<sup>2</sup> <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=92>

„Про місцеве самоврядування в Україні” покладається на органи місцевого самоврядування [18].

В Законі України “[Основи законодавства України про охорону здоров’я](#)” вказано на обов’язок суспільства та держави забезпечити пріоритетність охорони здоров’я в діяльності держави (стаття 5), а реалізація державної політики покладена на органи державної виконавчої влади при особистій відповідальності за неї Президента України (стаття 14).

До певної міри така оцінка ролі охорони здоров’я населення в загальному спектрі суспільних відносин є вірною, але лише до певної міри. Безспірним є те, що система охорони здоров’я повинна бути максимально наближена до людини, до місця її проживання, праці, навчання і відпочинку. Така позиція відповідає вимогам рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров’я, які передбачили, що основою будь-якої національної системи охорони здоров’я має бути первинна медико-санітарна допомога населенню.

Реалізація державної політики охорони здоров’я покладається на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Рада Міністрів Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, а також виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад реалізують державну політику охорони здоров’я в межах своїх повноважень, передбачених Законами України “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування”.

Відповідно до положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. В Україні вони закріплені в загальному вигляді у ст. 143 основного Закону, а їх деталізація міститься в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», а також у галузевому законодавстві, зокрема, як зазначалось вище в Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров’я». Повноваження місцевого самоврядування можуть реалізуватися безпосередньо населенням територіальної громади, оскільки вона виступає первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень і може самостійно вирішувати будь-яке питання місцевого значення, віднесене законодавством до відання місцевого самоврядування.

Деякі питання можуть вирішуватися тільки безпосередньо населенням відповідної громади, яким належить право обирати представницькі органи місцевого самоврядування і сільського, селищного, міського голову, виражати свою волю на місцевому референдумі, загальних зборах громадян, реалізувати право на місцеві ініціативи, громадські слухання, здійснювати контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Однак більшість повноважень реалізується органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» окремо закріплює повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування, розрізняючи власні й делеговані повноваження. При цьому Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» згідно з принципом розподілу повноважень окремо визначає компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад і їх виконавчих органів та сільського селищного, міського голову.

При цьому, вихідною формулою є положення Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з яким місцеве самоврядування є самостійним і під свою відповідальність вирішує дві групи питань:

- 1) питання місцевого значення в інтересах місцевого населення;
- 2) питання, що віднесені до відання органів державної влади, але їх вирішення згідно з принципом децентралізації делегується в систему місцевого самоврядування.

Чинне законодавство України чітко не встановлює виключного переліку питань місцевого значення, що обумовлює певні труднощі при розмежуванні повноважень

органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також при розподілі повноважень місцевого самоврядування на самоврядні та делеговані. В той же час, не викликає сумніву, що питання місцевого значення охоплюють всі сфери життєдіяльності територіальної громади, їх вирішення забезпечує надання членам територіальної громади необхідних громадських послуг.

Законодавство наділяє місцеві ради функціями управління, регулювання, забезпечення, організації, контролю тощо. Правовими підставами здійснення органами місцевого самоврядування функцій державного регулювання відносин є, зокрема, постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 р. № 1548 «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)».

Як зазначалося вище, органи місцевого самоврядування, особливо їх виконавчі органи (виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад) реалізують державну політику охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством.

Разом з тим, вони формують і реалізують місцеву і регіональну політику в межах своїх адміністративно-територіальних одиниць. Віднесення цією нормою закону органів місцевого самоврядування до органів, що реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я дає підстави зробити висновок, що органи місцевого самоврядування є важливою управлінською ланкою системи охорони здоров'я населення.

Відповідно до Закону України «[Основи законодавства України про охорону здоров'я](#)» від 19.11.1992 № 2801-ХІІ.

Складовою частиною державної політики охорони здоров'я в Україні є політика охорони здоров'я в Автономній Республіці Крим, місцеві і регіональні комплексні та цільові програми, що формуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування сприяють розвитку закладів охорони здоров'я усіх форм власності.

Органи місцевого самоврядування здійснюють планування розвитку мережі закладів охорони здоров'я комунальної форми власності, приймають рішення про створення, припинення, реорганізацію чи перепрофілювання закладів охорони здоров'я з урахуванням затвердженого у встановленому порядку плану розвитку госпітального округу.

Районні та обласні ради відповідно до ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування» делегують відповідним місцевим державним адміністраціям наступні повноваження у сфері охорони здоров'я. Так, районні та обласні державні адміністрації забезпечують відповідно до законодавства розвиток охорони здоров'я; сприяють відродженню осередків асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я та є підзвітними і підконтрольними у цій частині повноважень, які їм делеговані, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

Територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування надані їм повноваження реалізують самостійно. В законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування не мають права втручатися органи виконавчої влади та їх посадові особи та не можуть вирішувати питання віднесені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень.



## Лекція № 10. Виконавчі органи та виборні посадові особи у системі місцевого самоврядування

- 10.1. Правовий статус сільських, селищних, міських голів та старост.
- 10.2. Повноваження сільських, селищних, міських голів та старост.
- 10.3. Правовий статус виконавчих органів та апарату місцевих рад та їх типологія.
- 10.4. Порядок формування, організація роботи та загальні повноваження виконавчого комітету.
- 10.5. Компетенція виконавчих органів місцевих рад в сфері охорони здоров'я.

### 10.1. Правовий статус сільських, селищних, міських голів та старост

В сучасних умовах управління на рівні поселень усе більш набуває персоніфікованого характеру. У період переходу від однієї парадигми управління на місцевому рівні до іншої особливо зростає роль лідерів, до яких належить головна посадова особа територіальної громади – її голова. В особі голови збігається формальний лідер та неформальний, завдяки того, що, з одного боку, він наділяється значними адміністративними повноваженнями щодо підлеглих, а, з іншого, тому що він обирається територіальною громадою.

#### Історична довідка

Вперше категорія голови виникла у 1766 р., коли відповідно до Наказу Катерини II жителі міст мали обрати міського голову, що мав би брати участь у „Уложенной комиссии”, метою якої було кодифікація законодавства відповідно до „чаяний народа”. Проте Комісія була розпущена у 1767 р., але досвід обрання голів був врахований при розробці „Жалуваної грамоти містам” 1785 р. де була визначена посада міського голови, що очолював представницький та виконавчий орган міського самоврядування. Зазначена посада була скасована у зв'язку із заміщенням інституту місцевого самоврядування інститутом радянської влади.

Голова у рамках територіальної громади є особою, якій місцеве співтовариство довіряє прийняття рішень, найбільше значимих із погляду загальних інтересів. Це головна сторона лідерства, у якій розкривається здатність лідера спаявати територіальну громаду для досягнення загальної цілі, регулювати цілий ряд взаємовідносин у ній, відстоювати загальногромадівські інтереси перед іншими територіальними колективами і державою, кардинально впливати на формування загальних цінностей і ін. Отже, голова – вища посадова особа місцевого самоврядування, що наділена громадою повноваженнями по здійсненню представницьких, виконавчих і контрольних функцій самоврядування.

Окреслені норми свого часу були предметом розгляду Конституційним Судом України, що підтвердив конституційність зазначених норм.

#### Правова довідка:

Відповідно до Закону України „Про службу в органах самоврядування” голови територіальних громад належать до наступних категорій посад:

- перша категорія - посади Київського міського голови;
- друга категорія - посади Сімферопольського міського голови, міських (міст - обласних центрів) голів;
- третя категорія - посади міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст - обласних центрів);
- четверта категорія - посади міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів.

У 2015 р. було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким було запроваджено посаду старост. Староста очолює старостинський округ та представляє інтереси жителів частини території об'єднаної

територіальної громади, на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади.

Відповідно до виборчого кодексу України сільські, селищні, міські голови, обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років і здійснюють свої повноваження на постійній основі.

Вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб) голови проводяться за виборчою системою відносної більшості в єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади.

Вибори міського (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської територіальної громади.

Сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг вісімнадцяти років та має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України.

Вибори голови громади можуть бути черговими, позачерговими, повторними або першими (у разі формування нових місцевих рад).

## **10.2. Повноваження сільських, селищних, міських голів та старост**

Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення відповідною сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної ради, обраної на наступних чергових виборах, або, якщо рада не обрана, з моменту вступу на цю посаду іншої обраної на наступних місцевих виборах, крім випадків дострокового припинення його повноважень.

У разі звільнення з посади сільського, селищного, міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень або його смерті, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень повноваження сільського, селищного, міського голови здійснює секретар відповідної сільської, селищної, міської ради. Секретар сільської, селищної, міської ради тимчасово здійснює зазначені повноваження з моменту дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови і до моменту початку повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на позачергових виборах відповідно до закону, або до дня відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на чергових місцевих виборах.

При вступі на посаду голова зачитує присягу.

### **Правова довідка**

**Стаття 11. Присяга посадових осіб місцевого самоврядування**

Громадяни України, які вперше приймаються (обираються) на службу в органи місцевого самоврядування, складають Присягу такого змісту: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити громаді та народові України, неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, сприяти втіленню їх у життя, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, сумлінно виконувати свої посадові обов'язки».

Посадова особа місцевого самоврядування підписує текст Присяги, який зберігається за місцем її роботи. Про складання Присяги робиться запис у трудовій книжці.

Новообрані сільські, селищні, міські голови, голови рад складають Присягу на сесії відповідної ради.

*Про службу в органах місцевого самоврядування/ Закон України 2493-III*

Сільський, селищний, міський голова має всю повноту повноважень по керівництву виконавчими органами ради, по здійсненню контролю, за винятком повноважень, віднесених законодавством до компетенції міської ради.

Здійснюючи функції міського самоврядування, міський голова, зокрема:

- 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;
- організує в межах, визначених Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету. Голова за посадою очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. У деяких випадках, передбачених законом голова одноособово здійснює повноваження виконавчого комітету ради (у випадку коли кількість населення у поселенні менш ніж 500 осіб). Голова координує та контролює діяльність управлінь, відділів, інших виконавчих органів ради, забезпечує їх взаємодію з виконкомом;
- підписує рішення ради та її виконавчого комітету;
- вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;
- вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;
- вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України;
- здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;
- скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради. У разі потреби голова може доручити проведення засідань ради секретарю ради;
- забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання;
- 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. З вступом на посаду голова вирішує питання про припинення строкових трудових договорів зі співробітниками виконавчих органів ради попереднього скликання та здійснює заходи для заповнення вакантних посад у виконавчих органах ради. Як правило голова проводить необхідні консультації з депутатськими групами щодо призначення керівників відділів та управлінь. Такі консультації мають дорадче значення і обов'язкової сили не мають;
- скликає загальні збори громадян за місцем проживання;
- забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету;
- є розпорядником бюджетних, бюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою. Відповідні рахунки в установах банків відкриває голова. Протягом бюджетного року голова здійснює цільове використання цих коштів у межах та відповідно до призначення, визначених рішеннями ради. На вимогу ради голова повинен надати звіт про використання зазначених коштів;

- представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства. Для здійснення цього права голова може безперешкодно відвідувати на відповідній території органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші установи та організації, а також користується правом невідкладного прийому їх керівниками, посадовими та службовими особами;
- звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів;
- укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради;
- веде особистий прийом громадян, тобто голова повинен визначити і оприлюднити дні, години та місце прийому виборців, інших громадян; вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.
- забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань;
- здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені законами, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів;
- видає розпорядження у межах своїх повноважень. Розпорядження голови є ненормативними правовими актами, які видаються в одноособовому порядку для оперативного вирішення питань, віднесених до повноважень голови та конкретизації порядку застосування норм чинного законодавства на території територіальної громади. Акти голови є обов'язковими на відповідній території місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян, іншими юридичними особами, їх керівними органами та посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

У законодавстві визначено повноваження старост.

Сільська, селищна, міська рада за пропозицією сільського, селищного, міського голови може прийняти рішення про входження старост до складу виконавчого комітету відповідної ради за посадою.

Зокрема, він: 1) уповноважений сільською, селищною, міською радою, яка його затвердила, діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

2) бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій з правом дорадчого голосу. Бере участь у засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради;

3) має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій та виконавчого комітету з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного старостинського округу;

4) сприяє жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів. За рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради надає адміністративні послуги та/або виконує окремі

завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру);

5) бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням;

6) бере участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;

7) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб;

8) бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;

9) бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;

10) бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про результати такого контролю;

11) отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень;

12) сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному старостинському окрузі;

13) здійснює інші повноваження, визначені цим Законом та іншими законами України.

Голова володіє тими самими гарантіями статусу як й будь-якій депутат місцевої ради. Зокрема, вони повинні підтримувати зв'язок з територіальною громадою, трудовими колективами і громадськими організаціями, які висунули його кандидатом на посаду голів, а також колективами інших підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, розташованими на відповідній території. Голова та старости зобов'язані брати участь у у масових заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування на території громади; вивчати громадську думку; вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, виконувати доручення виборців.

Як представник територіальної громади голова володіє певними обов'язками у своєму виборчому окрузі, яким є все відповідне поселення. Зокрема, він має право:

офіційно представляти інтереси територіальної громади в місцевих органах виконавчої влади, відповідних органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності з питань, що належать до відання органів місцевого самоврядування відповідного рівня;

порушувати перед органами і організаціями та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що зачіпають інтереси територіальної громади та вимагати їх вирішення;

доступу до засобів масової інформації комунальної форми власності з метою оприлюднення результатів власної діяльності

Голова територіальної ради фактично як й будь-якій депутат має право на:

1) звернення, запит та запитання;

- 2) на невідкладний прийом;
- 3) вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку.
- 4) порушувати питання про перевірку діяльності підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності
- 5) приймати участь в роботі інших органів місцевого самоврядування

#### **Правова довідка**

Стаття 29. Участь депутата місцевої ради в роботі інших органів місцевого самоврядування

Депутат місцевої ради має право брати участь з правом дорадчого голосу в роботі інших органів місцевого самоврядування при розгляді ними питань та прийнятті рішень, що зачіпають інтереси виборців його виборчого округу чи територіальної громади, від яких його обрано.

#### ***Про статус депутатів місцевих рад №93-IV***

Як посадова особа голова має додаткові права, у тому числі призупиняти рішення виконавчого комітету з наступним поданням на розгляд ради та рішення ради з вимогою пере голосування 2/3 голосів.

На сільських, селищних, міських голів та старост поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом.

Зокрема, існує також спеціальний порядок притягнення до відповідальності голову територіальної громади

#### **Правова довідка**

Стаття 31. Порядок вирішення питання про притягнення депутата місцевої ради до кримінальної відповідальності

1. Кримінальна справа стосовно депутата місцевої ради може бути порушена судом або прокурором.

2. Запобіжний захід щодо депутата місцевої ради у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту може застосовуватися виключно судом.

3. Про порушення кримінальної справи і застосування запобіжного заходу у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту стосовно депутата місцевої ради повідомляється відповідна місцева рада.

#### ***Про статус депутатів місцевих рад №93-IV***

Відповідна рада на період працевлаштування, але не більше ніж впродовж трьох місяців, забезпечує за рахунок коштів місцевого бюджету колишньому голові виплату заробітної плати, яку він одержував перебуваючи на посаді голови.

Час перебування на посаді голови зараховується до загального і безперервного стажу роботи (служби), а також стажу роботи за тією спеціальністю, за якою він працював до обрання на посаду. До загального і безперервного стажу роботи (служби) за спеціальністю, за якою голова працював до звільнення його від виробничих або службових обов'язків, зараховується і той час, коли колишній голова тимчасово не працював у зв'язку з неможливістю надати йому попередню або рівноцінну роботу (посаду), але не більше ніж впродовж 3-х місяців.

Голова, який є військовослужбовцем, атестованим працівником органів внутрішніх справ, СБУ, прикомандирується до виконавчого комітету ради з залишенням на військовій службі, службі у СБУ, МВС. Після закінчення повноважень він направляється у розпорядження відповідного відомства для подальшого проходження служби на попередній, або, за його згодою, на іншій, не нижчій, ніж попередня, посаді.

Голова на час виконання своїх обов'язків звільняється від призову на військову або альтернативну службу, а також від призову на військові збори.

Голова повинен одержувати заробітну плату, розмір якої має забезпечувати достатній життєвий рівень. Оплата праці голови здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету у межах, визначених відповідною місцевою радою відповідно до умов оплати відповідних категорій посад державних службовців. Заробітна плата складається з окладу, премій, надбавки тощо.

### **10.3. Правовий статус виконавчих органів та апарату місцевих рад та їх типологія**

Одним з елементів системи управління поселеннями, значення якого постійно підвищується, є виконавчі органи рад та структури апарату, що відповідальні за повсякденне управління, підготовку та реалізацію рішень представницьких органів місцевого самоврядування, розпоряджень голови територіальної громади. До зазначених структур належать як виконавчий орган загальної компетенції (виконавчий комітет ради), так і органи галузевої, спеціальної, територіальної компетенції (управління, відділи, департаменти, комісії, районні адміністрації й ін.), а також структурні підрозділи апарату.

Можна говорити про кілька факторів, що обумовлюють існування виконавчих органів місцевого самоврядування та допоміжного апарату управління. Під політичними факторами розуміють здійснення принципу поділу влади на місцевому рівні. Хоча цей політичний принцип і не є настільки яскраво виражений як на державному рівні, все ж таки місцеве самоврядування припускає організаційну відокремленість виконавчих органів від представницьких з метою створення системи струмувань та противаг.

Під соціально-економічними підставами розуміють об'єктивно існуючий поділ праці з управління суспільством і зумовлювані цим поділом праці наслідки і фактори, що мають першорядне значення для виділення самостійного апарату управління. Навіть в умовах сформованого місцевого самоврядування (тим більше, в умовах наявності лише окремих елементів самоврядування, що має місце в Україні), значна частина населення не має можливості безпосередньо і повсякденно виконувати більшість управлінських функцій, не відволікаючись від основної роботи. Специфіка багатьох функцій управління вимагає безперервності їх виконання, а також особливої кваліфікації і підготовки кадрів.

Із соціально-економічними передумовами тісно пов'язані функціональні підстави існування самостійного апарату управління. Певне значення тут має характеристика місцевого самоврядування як працюючої корпорації. Територіальні громади, представлені радами, не можуть функціонувати як елементи управління без підзвітного і підлеглого їм виконавчого апарату. Крім вирішення головних, вузлових питань розвитку поселень, існує ряд важливих функцій у системі місцевого самоврядування, які не можуть здійснюватися громадами і радами безпосередньо, для їх виконання і діє спеціальний апарат. На його долю припадає вирішення спеціалізованих техніко-економічних, оперативних, науково-дослідних, організаційно-методичних питань і функцій, а також врахування специфіки управління всіма сферами місцевого господарства, що ускладнюються.

Існування спеціального виконавчого апарату має і свої організаційні підстави. Адже ради з організаційної точки зору недостатньо пристосовані до виконання виконавчо-розпорядницьких функцій і тому створюють спеціальний виконавчий апарат. Специфіка місцевого самоврядування вимагає постійного функціонування виконавчих органів, застосування ними методів оперативного розпорядництва, що забезпечують нормальну, безперебійну роботу підвідомчих структур і організацій.

Таким чином, існує ряд передумов і підстав, що обумовлюють необхідність існування спеціального апарату управління в рамках місцевого самоврядування, головним завданням якого є поточне й оперативне керівництво місцевим розвитком, виконання спеціалізованих управлінських функцій.

Статус виконавчих органів місцевого самоврядування зафіксований у Законі України “Про місцеве самоврядування”. Дані органи багато в чому перейняли окремі риси виконкомів місцевих рад, що функціонували раніше. Водночас, сучасні виконавчі органи володіють самостійними, властивими тільки їм рисами, що відбивають у тому числі їх політичний статус у системі місцевого самоврядування. Якщо за “радянської” моделі місцевого управління ці органи характеризувалися як частина представницького органу місцевого самоврядування, що здійснюють при цьому функції управління, то в даний час це переважно відособлені організаційно і функціонально органи. Крім того, якщо за радянських часів формувалася єдиний виконавчий орган місцевих рад – виконком, до якого й входили відділи та управління, то в системі місцевого самоврядування, що розвивається в Україні, може бути сформована значна кількість виконавчих органів рад, лише одним з яких може бути виконком.

Виконавчі та розпорядницькі органи місцевого самоврядування, а також апаратні за своєю спрямованістю структури достатньо різноманітні і їх можна класифікувати наступним чином.

I. За суб’єктом формування:

- а) утворені радою (виконком, управління, відділи, департаменти тощо);
- б) утворені виконкомом (комісії, ради як дорадчі органи);
- в) утворені головою (ради, комісії як дорадчі органи).

**Здійсніть аналіз виконавчих та розпорядницьких органів ради Вашого поселення за суб’єктом їх формування.**

II. За способом формування:

- а) утворені з затвердженням персонального складу (виконавчий комітет);
- б) утворені без затвердження персонального складу (управління, відділи).

**Здійсніть аналіз виконавчих та розпорядницьких органів ради Вашого поселення за способом їх формування.**

III. За призначенням:

- а) органи загального призначення (виконком);
- б) органи спеціального призначення (управління, відділи).

**Здійсніть аналіз виконавчих та розпорядницьких органів ради Вашого поселення за призначенням.**

IV. За функціями:

- а) галузеві (наприклад, управління транспорту);
- б) функціональні (наприклад, управління фінансів);
- в) допоміжні (наприклад, відділ організаційної роботи);
- г) територіальні (наприклад, районна адміністрація міської ради).

**Здійсніть аналіз виконавчих та розпорядницьких органів ради Вашого поселення за виконуваними ними функціями.**

V. За способом прийняття рішень:

- а) колегіальні (виконком, комітет);
- б) єдиноначальні (управління, відділи).

**Здійсніть аналіз виконавчих та розпорядницьких органів ради Вашого поселення за способом прийняття рішень.**



#### **10.4. Порядок формування, організація роботи та загальні повноваження виконавчого комітету**

Відповідно до чинних норм виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті ради (у разі її створення) є виконавчий комітет ради, що утворюється на термін її повноважень. Після закінчення повноважень ради і голови територіальної громади виконавчий комітет здійснює свої повноваження до формування нового складу виконкому.

Утворення виконавчого комітету ради, визначення його кількісного складу, затвердження його персонального складу, внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск Законом віднесено до виключної компетенції сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення) рад. Тобто ці питання вирішуються виключно на пленарних засіданнях відповідної ради. Персональний склад затверджується радою за пропозицією голови територіальної громади (голови районної у місті ради у разі її створення). Враховуючи важливість цього питання, утворення виконавчого комітету, затвердження його персонального складу, як правило, відбувається на першій сесії відповідної ради. Однак законодавчого врегулювання на якій конкретно сесії не має. Норми Закону України “Про місцеве самоврядування” були предметом розгляду Конституційним Судом України 09.02.2000 р.

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.

Оскільки утворення виконавчого комітету ради, а також визначення його чисельності та затвердження персонального складу є виключною компетенцією відповідної ради, то Закон наводить також перелік посадових осіб, які обов'язково повинні входити до складу виконавчого комітету. Закон визначає, що до складу виконавчого комітету відповідної ради входять голова територіальної громади (голова районної у місті ради), який головує на засіданні виконкому, заступник (заступники) голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, а також керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради. Крім зазначених осіб Закон передбачає можливість затвердження у складі виконавчого комітету інших осіб за пропозицією відповідного голови. Членом виконавчого комітету не можуть бути депутати відповідної ради (крім секретаря ради).

У Законі закріплено положення про те, що до складу виконавчого комітету ради входить також за посадою секретар відповідної ради. У виконавчому комітеті сільської ради функції керуючого справами за рішенням ради може здійснювати секретар сільської ради.

У Законі закріплені гарантії діяльності осіб, які входять до складу виконавчого комітету і працюють не на постійній основі: на час засідань виконавчого комітету, а також для здійснення повноважень в інших випадках звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків. При цьому їм відшкодовується середній заробіток за основним місцем роботи, відшкодовуються також інші витрати, які пов'язані з виконанням обов'язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

На членів виконавчого комітету відповідної ради, які працюють в ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені для голови поселення. Вони не можуть бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. Таким чином, на

членів виконавчого комітету відповідної ради, які працюють в ньому на постійній основі, поширюються вимоги Закону “Про боротьбу з корупцією”.

Будучи органом, що володіє загальною компетенцією, виконком місцевої ради покликаний очолювати всю систему виконавчих органів місцевого самоврядування, забезпечувати їхню узгоджену діяльність. Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Виконком може розглядати та вирішувати будь-які питання, як самоврядні так і делеговані, віднесені ст. 27 – 41 Закону України “Про місцеве самоврядування” до відання виконавчих органів ради. В ст. 52 Закону закріплено також повноваження загальної компетенції виконавчого комітету ради, оскільки рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між і виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих виконавчим органам рад. Серед них:

- 1) виконком 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 ради, 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.

Основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є його засідання. Засідання виконавчого комітету скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної у місті ради – заступником голови ради) в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету. На засіданнях виконавчого комітету мають право бути присутніми депутати, що обрані у відповідному поселенні.

Інші питання роботи виконавчого комітету місцевої ради регулюються їхніми **регламентами**. Організація роботи виконавчого комітету покладається на його апарат, яким керує керуючий справами (секретар ради у невеликих поселеннях). Виконавчий комітет є юридичною особою.

### **Відділи, управління та інші виконавчі органи ради**

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

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

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.

Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою. Організація внутрішньої роботи управління, відділу та інших виконавчих органів ради здійснюється відповідно до їх регламентів.

### **Повноваження виконавчих органів місцевих рад**

Повноваження виконавчих органів місцевих рад визначаються у главі 3 розділу 2 Закону України „Про місцеве самоврядування”, а також у численних галузевих законах. Структурно вони поділяються на власні повноваження та делеговані від держави. В АРК у виконавчих органів можуть бути також делеговані повноваження АРК. До повноважень виконавчих органів рад належать:

1) Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку

? Забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території належить до власних або до делегованих повноважень виконавчих органів місцевих рад?

2) Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін

? Здійснення контролю за цінами та тарифами належить до власних або до делегованих повноважень виконавчих органів місцевих рад?

3) Повноваження щодо управління комунальною власністю

? Чи належить до компетенції виконавчих органів місцевих рад питання погодження кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності.?

4) Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку

? До якого види повноважень (власних або делегованих) виконавчих органів місцевих рад належить здійснення контролю за законодавством щодо захисту прав споживачів?

5) Повноваження у галузі будівництва

? Чи належить до компетенції виконавчих органів місцевих рад видача забудовникам архітектурно-планувальних завдань та технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків і споруд?

6) Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту

? Чи належить до компетенції виконавчих органів місцевих рад організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх?

7) Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища

? Справляння плати за землю належить до власної або делегованої компетенції виконавчих органів місцевих рад?

8) Повноваження у сфері соціального захисту населення

? Чи здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування контроль за здійсненням законодавства у сфері охорони праці?

9) Повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності

? Чи здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування організацію прибережної торгівлі?

10) Повноваження в галузі оборонної роботи

? Якими власними повноваженнями щодо оборонної роботи володіють виконавчі органи місцевих рад?

11) Повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою

? Якими є повноваженнями щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою володіють виконавчі органи місцевих рад?

12) Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян

? Чи можуть виконавчі органи міст рад районного значення вносити пропозиції щодо утворення місцевої міліції?

13) Повноваження щодо відзначення державними нагородами України

? Які повноваження виконавчих органів місцевих рад щодо відзначення державними нагородами України?

### 10.5. Компетенція виконавчих органів місцевих рад в сфері охорони здоров'я

Реалізуючи повноваження у сфері охорони здоров'я, виконавчі органи сільських, селищних та міських рад наділені власними (самоврядними) повноваженнями, а саме, управління закладами охорони здоров'я, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм; сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я; та делегованими повноваженнями:

1) забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності медичного обслуговування на відповідній території;

2) забезпечення відповідно до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів;

3) забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення;

4) реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я незалежно від форм власності; внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я.

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я виявляються у різних сферах діяльності цих органів. Так, наприклад, при реалізації повноважень у сфері соціального захисту населення виконавчі органи сільських, селищних, міських рад вирішують питання про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства. Виконавчі органи сільських, селищних рад також

вирішують питання щодо надання працівникам охорони здоров'я, які працюють у сільській місцевості, встановлених законодавством пільг. При реалізації повноважень з управління комунальною власністю органи місцевого самоврядування приймають рішення про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання закладів охорони здоров'я комунальної форми власності відповідної територіальної громади; заслуховують звіти про роботу керівників закладів охорони здоров'я комунальної власності відповідних територіальних громад.

#### **Правова довідка**

Стаття 32. Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, молодіжними центрами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

б) організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм;

8) сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, молодіжної політики;

9) створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку;

б) делеговані повноваження:

1) забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти і медичного обслуговування на відповідній території, можливості отримання освіти державною мовою;

3) забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення;

11) внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я.

*Про місцеве самоврядування/ Закон України №280-97/ ВР*

## **ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 4. Розвиток публічного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях в умовах системних реформ**

### **Лекція № 11. Відповідальність, контроль та гарантії у системі місцевого самоврядування**

Література: основна [8; 25; 43; 54; 86; 104; 105; 109], додаткова [1; 15; 16; 29; 32]

11.1. Поняття та види гарантій місцевого самоврядування.

11.2. Поняття відповідальності у системі місцевого самоврядування.

11.3. Види та форми відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування.

11.4. Види та механізми контролю за діяльністю місцевого самоврядування.

11.5. Судова та інші форми захисту місцевого самоврядування.

11.6. Державна підтримка місцевого самоврядування.

#### **11.1. Поняття та види гарантій місцевого самоврядування**

Відповідно до ст. 7 Конституції України місцеве самоврядування в Україні не лише визнається, а й гарантується. Під гарантіями місцевого самоврядування розуміється комплекс заходів, за допомогою яких забезпечується реальне здійснення місцевого

самоврядування територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, захист права на місцеве самоврядування, різні форми підтримки місцевого самоврядування з боку держави. Гарантованість прав місцевого самоврядування є необхідною передумовою повного та ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування. В Україні існує ціла система гарантій прав місцевого самоврядування – загальні (політичні, економічні, духовні) та спеціальні. Фактично склалися також і міжнародні гарантії місцевого самоврядування.

**Загальні гарантії.** Діяльність місцевого самоврядування, реалізація його прав здійснюється в певному соціально-економічному, політичному середовищі, яке може здійснити як позитивний, так і негативний вплив на самоврядування. Тому в якості загальних гарантій прав місцевого самоврядування можна розглядати ті економічні, політичні відносини, духовні орієнтири та цінності суспільства, які:

виступатимуть передумовами стимулювання розвитку місцевого самоврядування; забезпечують певну стійкість та стабільність у діяльності органів місцевого самоврядування;

створюють реальні можливості для найбільш повної реалізації норм, що встановлюють компетенцію місцевого самоврядування.

*Економічною гарантією* місцевого самоврядування є економічна система суспільства, яка заснована на принципах економічної свободи та вільної конкуренції, різноманітності та рівноправності всіх форм власності, включаючи комунальну власність; їх рівного правового захисту тощо.

*Політичні гарантії* місцевого самоврядування – це політико-правовий режим суспільства: система державної влади, що заснована на принципі розподілу влад, розділення питань місцевого та державного значення; народовладдя, що здійснюється на основі політичного та ідеологічного багатоманіття безпосередньо народом, а також через органи державної влади та місцевого самоврядування; повнота та гарантованість основних прав та свобод людини; самостійність місцевого самоврядування в межах його повноважень тощо;

*Духовними гарантіями* самоврядування виступають: система духовних цінностей та орієнтацій людини та суспільства в цілому; рівень культури, правосвідомості в суспільстві тощо. Ігнорування органами місцевого самоврядування та державної влади історичних, культурних, національних, а також місцевих традицій та звичаїв утруднює реалізацію завдань та цілей місцевого самоврядування.

*Міжнародними гарантіями* самоврядування виступають євроінтеграційний курс України, міжнародні документи щодо розвитку місцевого самоврядування, що підписані Україною, фіксацією норми, що вони володіють більшою легітимністю, ніж внутрішнє законодавство, можливість міжнародних інституцій здійснювати моніторинг виконання зовнішніх зобов'язань, наявністю зовнішнього примусу.

При цьому треба враховувати, що наше суспільство та держава знаходиться сьогодні у складному етапі реформування, переходу до більш якісного стану, і тому всі окреслені принципи політичної, економічної, духовної організації суспільства, що є передумовою розвитку місцевого самоврядування також вимагають підтримки та закріплення. Це можливе лише на шляху формування демократичної, правової держави, в якій будуть створені та забезпечені необхідні умови для розвитку місцевого самоврядування. В цьому напрямку зроблені лише перші, але дуже вадливі, визначаючі вектор нашого суспільного розвитку, кроки.

**Спеціальні (юридичні) гарантії** місцевого самоврядування є правовими засобами забезпечення діяльності місцевого самоврядування, що встановлюються як на загальнодержавному рівні, так і на місцевому.

Цільове призначення гарантій полягає в тому, що б забезпечити правовими засобами:

організаційну, територіальну, правову, матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування;

захист прав місцевого самоврядування і створення сприятливих можливостей для їх найбільш повної реалізації.

### **Гарантії, що забезпечують організаційну самостійність місцевого самоврядування**

До гарантій, що забезпечують організаційну самостійність місцевого самоврядування, відносяться організаційні основи місцевого самоврядування, що закріплюються в законодавстві, принципи визначення компетенції самоврядування.

Конституція встановлює, що народ України здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади і місцевого самоврядування. Таким чином, держава визнає місцеве самоврядування в якості самостійного рівня здійснення народом влади, що йому належить. Це обумовлює, що влада місцевого самоврядування повинна бути організаційно відділена від державної влади і діяти в певних межах автономно.

Гарантіями організаційного відокремлення місцевого самоврядування і його самостійності в системі управління суспільством є:

1. Визнання того, що першосуб'єктом місцевого самоврядування є територіальні громади. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового статусу, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняється. Територіальній громаді належить остаточне слово при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Право приймати участь у місцевих виборах є особистою справою кожного громадянина. Ніхто не може бути примушений до участі у виборах, воля виборців є остаточною і не підлягає затвердженню. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Рішення загальних зборів громадян повинні враховуватися органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Територіальні громади не можуть бути примусово ліквідовані, розділені, об'єднані. Підпорядкування однієї територіальної громади іншій не припускається.

2. Місцеві ради мають право представляти інтереси територіальної громади, приймати від її імені рішення. Органи та посадові особи місцевого самоврядування не входять в систему органів державної влади. Це означатиме, що органи місцевого самоврядування не є ланцюгами єдиної ієрархічної системи органів державної влади, що побудована на принципах строгої підпорядкованості вищестоящих органів вищестоящим, керівництва вищестоящих органів вищестоящими органами, що було характерно для радянської організації влади на місцях.

Ради самостійно визначають свій кількісний склад, хоча й в межах закону. Рада володіє цілим рядом виключних повноважень. У разі немотивованої відмови скликати сесію ради головою це може бути зроблено й самими депутатами. Сесія ради є правочинною лише при наявності кворуму. Сесії проводяться гласно. Гарантіями діяльності депутатських комісій є їх право попередньо розглядати будь-які питання, що вносяться на розгляд ради, здійснювати контроль за виконанням рішень ради, отримувати від інших органів необхідні матеріали. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами та посадовими особами. Рада також може утворити

тимчасові контрольні комісії, причому рішення про це може бути прийнято третиною від загального складу ради.

Гарантією ефективності місцевого самоврядування є також колегіальний характер роботи виконавчого комітету ради та колегіальний порядок його формування. Рада може утворити будь-яку структуру виконавчих органів місцевого самоврядування.

Додатковою гарантією діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є неможливість розпуску представницького органу місцевого самоврядування, призначення чи зняття з посади голови поселення.

Підпорядкування органів місцевого самоврядування однієї територіальної громади органам місцевого самоврядування іншої громади не припускається.

Розвиваючі конституційне положення про організаційну самостійність місцевого самоврядування закон встановлює, що здійснення місцевого самоврядування органами державної влади і державними посадовими особами не припускається. У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вона повинна повідомити про це відповідні органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

3. Органи самоорганізації громадян не підпорядковані органам місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування сприяють здійснення органами самоорганізації населення їхніх повноважень і координують їх діяльність. При цьому органи місцевого самоврядування, органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів самоорганізації громадян. Члени органу самоорганізації громадян мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосується їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації громадян, з правом дорадчого голосу.

4. Для самостійного вирішення питань місцевого значення органи місцевого самоврядування наділяються власною компетенцією. Держава не втручається в механізм здійснення власної компетенції місцевого самоврядування, держава не задіяна у здійсненні власної компетенції місцевого самоврядування й за їх результати відповідальність не несе.

5. Гарантованість прав місцевого самоврядування забезпечується й через можливість контролю з боку самоврядування за діяльністю органів державної влади. Так, місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

Районна, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної, обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від загального складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

На вимогу відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані прибути на засідання цих органів для подання інформації з питань, віднесених до відання ради та її органів, відповіді на запити депутатів. Стосовно ряду інших посадових осіб державної влади, наприклад керівників МВС місцеві ради можуть заслухати звіт та за його підсумками виразити їм недовіру.

Місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або



бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

Держава також відповідальна перед місцевим самоврядуванням, що підкреслює його самостійний характер. Питання про відповідальність держави має дискусійний характер. Здебільшого від імені держави дії, пов'язані з реалізацією праводієздатності держави як юридичної особи, виконують органи державної влади та їх посадові особи. У випадках заподіяння шкоди органами державного управління держава виступає суб'єктом відповідальності опосередковано через органи державної влади та управління. Джерелами коштів на відшкодування шкоди відповідно до Цивільного кодексу є державний бюджет.

Також, Законом України „Про власність” розмежовано відповідальність держави і відповідальність державних підприємств, кожне з яких за власними боргами відповідає окремо. По боргах державної установи держава відповідає у разі недостатності майна останньої. Цивільний Кодекс розмежовує відповідальність держави і державних організацій. Умови і порядок відпуску коштів на покриття заборгованості установ встановлюються державою окремо.

В законодавстві окремо встановлено випадки, коли держава відшкодовує у повному обсязі збитки, заподіяні незаконними діями державних організацій та їх посадових осіб при виконанні ними службових обов'язків у галузі адміністративного управління. Відповідальність держави за заподіяння шкоди юридичним особам (підприємствам) визначено Законом „Про підприємства в Україні”.

В окремих випадках закон прямо передбачає обов'язок держави відшкодувати заподіяну шкоду, наприклад, у разі прийняття законодавчого акту, який припиняє право власності (ст. 48 Закону „Про власність”). Збитки відшкодовуються у повному обсязі відповідно до реальної вартості майна на момент припинення права власності, включаючи неoderжанні доходи.

6. Гарантією організаційної самостійності місцевого самоврядування є право територіальних громад мати власну символіку (герби, прапор, гімн), що відображає історичні, культурні, соціально-економічні, національні та інші місцеві традиції.

### **Гарантії, що забезпечують матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування**

Самостійність місцевого самоврядування можлива лише при наявності відповідних матеріально-фінансових ресурсів, які мають бути співставленими з функціями і повноваженнями, які законодавство закріплює за місцевим самоврядуванням. Найважливішою загальною гарантією, що забезпечує самостійність місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, виступає фінансово-економічна база місцевого самоврядування.

В якості обов'язкових атрибутів територіальної громади виступають власність і бюджет. При цьому Закон встановлює, що територіальним громадам повинна бути забезпечена економічна і фінансова самостійність.

Органи місцевого самоврядування самостійно управляють муніципальною власністю, яка визнається і рівним чином захищається державою поряд з іншими формами власності. Місцеве самоврядування вправі здійснювати з комунальним майном будь-які господарські операції, що дозволяються законом, визначати в угодах умови використання приватизованого майна та об'єктів, що передаються у користування. При цьому порядок й умови приватизації муніципальної власності визначається самоврядуванням самостійно. Прибутки від приватизації об'єктів комунальної власності поступають в повному обсязі до місцевого бюджету.

Місцеве самоврядування вправі, відповідно до закону, створювати підприємства, установи та організації для здійснення господарської діяльності, вирішувати питання їх реорганізації та ліквідації. Воно визначає цілі, умови і порядок діяльності комунальних

підприємств, установ та організацій, затверджує їх статут, призначають та звільняють керівників цих підприємств, установ, організацій.

Законодавство гарантує фінансову самостійність місцевого самоврядування. До таких гарантій закон відносить забезпечення мінімальних місцевих бюджетів з боку держави для покриття мінімально необхідних витрат місцевих бюджетів.

Держава зобов'язана фінансувати здійснення окремих державних повноважень, що покладаються на виконавчі органи місцевих рад. Крім того, держава повинна компенсувати місцевому самоврядуванню додаткові витрати, що викликані рішеннями, прийнятими державою.

Фінансова самостійність місцевого самоврядування гарантується конституційним правом місцевого самоврядування самостійно формувати, затверджувати і виконувати місцевий бюджет. Місцеве самоврядування також вправі утворювати цільові позабюджетні фонди. Крім того, органи місцевого самоврядування встановлюють розмір місцевих податків та зборів, а також пільги по їх сплаті.

Органам місцевого самоврядування належить право випускати місцеві позики, лотереї, отримувати й видавати кредити, створювати муніципальні банки та інші фінансово-кредитні установи.

В інтересах населення органи місцевого самоврядування в установленому порядку мають право здійснювати зовнішньоекономічну діяльність.

### **Гарантії, що забезпечують правову та територіальну окремість місцевого самоврядування.**

Територіальні громади не створюються державою, а лише визнаються. Саме тому держава не може примусово ліквідувати громаду, об'єднати її з іншою, розділити тощо. Крім того, держава повинна врахувати думку населення при здійсненні адміністративно-територіального поділу. В межах гарантій територіальної окремість держава створює комунальний земельний фонд, фіксує територіальні межі громад. Держава не може без згоди громади надати їй нове ім'я.

Місцеве самоврядування самостійно приймає акти, що регулюють питання, які знаходяться в межах повноважень самоврядування. Акти територіальної громади, ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Це правило як ні жодне інше характеризує акти, що створюються в системі самоврядування як акти владного характеру, а місцеве самоврядування як організацію публічної влади.

Зрозуміло, що акти місцевого самоврядування можуть бути виконані як акти обов'язкові, якщо вони в необхідних випадках гарантовані примусом до виконання, що здійснюється відповідним апаратом, а невиконання або неналежне виконання рішень призводить до певної відповідальності.

Що стосується апарату примусу, то зараз основну роль тут відіграють територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади – МВС, МНС, Податкової адміністрації, СЕС, Мінюсту тощо, які мають виконувати рішення місцевого самоврядування, що прийняті в межах їх повноважень. Закон також продекларував можливість створення міліції, що має утримуватися за рахунок коштів місцевих бюджетів. Кодекс про адміністративні правопорушення містить норми покарання за невиконання рішень місцевого самоврядування.

Підкреслюючи самостійність місцевого самоврядування у прийнятті рішень, закон встановлює правило, відповідно до якого ці рішення можуть бути відмінені органами і посадовими, що їх прийняли, або визнані недійсними за рішенням суду. Таким чином,

жодні „вищестоящі” органи, у тому числі органи державної влади, не вправі, як це було при Радах, відмінити акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Навіть якщо ці органи наділені правом контролю за законністю рішень органів самоврядування, вони у випадку необхідності повинні оскаржувати їх законність через суд.

### **Гарантії, що забезпечують кадрову самостійність місцевого самоврядування.**

Організаційна самостійність місцевого самоврядування, його відокремленість в системі управління передбачають, що призначення посадових осіб місцевого самоврядування, кадрова політика знаходяться у віданні місцевого самоврядування. Заборонено призначення посадових осіб місцевого самоврядування органами державної влади і державними посадовими особами. Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних і релігійних переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. Посадова особа місцевого самоврядування має право:

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

- на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;

- на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;

- на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;

- на соціальний і правовий захист;

- отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;

- у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;

- вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї;

- захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку.

Значними правовими гарантіями володіють кандидати в депутати та на посаду голови. Право на висування кандидатів належить широкому колу суб'єктів – само висування, висування з боку трудових колективів, зборів громадян, політичних організацій та громадських об'єднань. Виборчі комісії є колегіальними органами і кожний її член має право висловити власну думку. На засіданнях виборчої комісії мають право бути присутніми кандидати в депутати, їх довірені особи. Виборчі комісії є незалежними – до них не входять кандидати в депутати, їх довірені особи. Виборець має право на оскарження не включення його до виборчого списку. Кандидати мають право на ведення агітації, утворення виборчого фонду. Кандидати мають право оскаржити результат виборів.

Законодавство України закріплює гарантії діяльності представників територіальних громад – голів та депутатів. Зокрема, вони наділені усією повнотою повноважень, передбачених законодавством про місцеве самоврядування. Ніхто не може обмежити їх повноваження інакше як у випадках, передбачених Конституцією та законами України. Місцеві ради та їх органи забезпечують необхідні умови для ефективного здійснення

депутатами місцевих рад їх повноважень. Рада та її органи сприяють депутатам місцевих рад в їх діяльності шляхом створення відповідних умов, забезпечення депутатів документами, довідково-інформаційними та іншими матеріалами, необхідними для ефективного здійснення депутатських повноважень, організують вивчення депутатами місцевих рад законодавства, досвіду роботи рад.

Депутат місцевої ради не несе відповідальності за виступи на засіданнях ради та її органів, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. На час виконання депутатських повноважень депутату місцевої ради надається відстрочка від призову на строкову військову чи альтернативну (невійськову) службу. У зв'язку з депутатською діяльністю депутат місцевої ради також звільняється від проходження навчальних зборів. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, зобов'язані сприяти депутатам місцевої ради у здійсненні їх депутатських повноважень.

Кримінальна справа стосовно депутата місцевої ради може бути порушена судом або прокурором. Запобіжний захід щодо депутата місцевої ради у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту може застосовуватися виключно судом. Про порушення кримінальної справи і застосування запобіжного заходу у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту стосовно депутата місцевої ради повідомляється відповідна місцева рада.

На час сесії чи засідання постійної комісії місцевої ради, а також для здійснення депутатських повноважень в інших передбачених законом випадках депутат місцевої ради звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків. У разі здійснення депутатських повноважень у робочий час депутату місцевої ради за основним місцем роботи відшкодовуються середній заробіток та інші витрати, пов'язані з депутатською діяльністю, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

У разі обрання депутата місцевої ради на виборну посаду у раді, на якій він працює на постійній основі, трудовий договір з ним за попереднім місцем роботи припиняється відповідно до законодавства. Обраний на виборну посаду у відповідній раді, на якій він працює на постійній основі, депутат місцевої ради, який перебуває на службі у військових формуваннях чи правоохоронних органах держави, прикомандирується до місцевої ради із залишенням на цій службі. Депутату місцевої ради, який працював у раді на постійній основі, після закінчення таких повноважень надається попередня робота (посада), а за її відсутності – інша рівноцінна робота (посада) на тому самому або, за згодою депутата, на іншому підприємстві, в установі, організації. У разі неможливості надання відповідної роботи (посади) на період працевлаштування за колишнім депутатом місцевої ради зберігається, але не більше шести місяців, середня заробітна плата, яку він одержував на виборній посаді у раді, що виплачується з відповідного місцевого бюджету. Депутат місцевої ради може бути звільнений з роботи з ініціативи власника або уповноваженого ним органу від займаної посади, виключений з навчального закладу за умови його попередження в порядку, встановленому законом. Про таке попередження відповідний власник або уповноважений ним орган завчасно повідомляє відповідну місцеву раду. Час роботи депутата у місцевій раді на постійній основі зараховується до загального і безперервного стажу роботи (служби) депутата, а також стажу роботи (служби) за тією спеціальністю, за якою він працював до обрання на виборну посаду в раді.

Депутат місцевої ради користується на території відповідної ради правом безплатного проїзду на залізничному, автомобільному і водному транспорті незалежно від форми власності, а також на всіх видах міського пасажирського транспорту (за винятком таксі). Порядок та умови безплатного проїзду депутатів місцевих рад визначаються Кабінетом Міністрів України.

Відповідна рада та її виконавчі органи забезпечують депутатів місцевих рад офіційними виданнями та інформаційними матеріалами ради, організують допомогу їм з

правових питань депутатської діяльності, надають можливість депутатам ознайомитися з рішеннями ради та її органів, розпорядженнями відповідної місцевої державної адміністрації, актами підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території.

Невиконання посадовими особами вимог закону щодо забезпечення гарантій депутатської діяльності тягне за собою відповідальність згідно із законом. Публічна образа депутата місцевої ради, опублікування або поширення іншим способом завідомо неправдивих відомостей про нього, а також намагання в будь-якій формі вплинути на депутата місцевої ради, членів його сім'ї з метою перешкодити депутату виконувати свої повноваження, змусити його до вчинення неправомірних дій тягне за собою відповідальність згідно з законом.

### **11.2. Поняття відповідальності в системі місцевого самоврядування**

Місцеве самоврядування передбачає відповідальність за здійснення цим різновидом публічної влади наданих йому функцій та повноважень, а також різні види контролю. Інститут контролю та відповідальності в системі місцевого самоврядування має на меті забезпечити:

- ефективність реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування;
- врахування та захист інтересів територіальної громади при вирішенні всіх питань місцевого значення;
- тісний зв'язок населення з органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- дотримання законності у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- належне виконання делегованих повноважень;
- виконання органами та посадовими особами місцевого самоврядування прийнятих на себе майнових та інших зобов'язань перед юридичними та фізичними особами.

Треба розрізняти категорії відповідальність, підконтрольність, підпорядкованість, підзвітність, нагляд.

Відповідальність в місцевому самоврядуванні є відношенням між суб'єктом відповідальності (громадою, органами та посадовими особами місцевого самоврядування та державної влади) та правопорушником, до якого застосовують політико-юридичні санкції з негативними для нього наслідками.

Контроль передує відповідальності та передбачає перевірку виконання законів, рішень, повноважень.

Підзвітність передуює контролю та означатиме доповідь перед тим чи іншим суб'єктом про власні дії.

Нагляд означатиме самостійне встановлення об'єктивної інформації (без отримання звіту) та системне дослідження законності з правом надання обов'язкових для реагування вказівок або припинення (відміни) рішення.

Підпорядкованість означатиме безпосереднє керівництво.

Таким чином, при відповідальності встановлений факт порушення внаслідок чого приймаються санкції. Факт порушення встановлюється в процесі контролюючих дій або нагляду. Однією з форм контролю є підзвітність. При цьому відповідальність виникає як внаслідок підпорядкованості об'єкта відповідальності суб'єкту відповідальності, так і внаслідок її відсутності. Так, управління та відділи підпорядковані виконкому та голові, підзвітні та підконтрольні раді, несуть відповідальність перед радою. Виконком є підзвітним та підконтрольним раді, а з питань виконання делегованих повноважень – органам виконавчої влади, несе відповідальним перед радою. Голова підзвітний, підконтрольний і відповідальний перед громадою, відповідальний перед радою, а з питань виконання делегованих повноважень – підконтрольним органам виконавчої влади.

До кола суб'єктів відповідальності у місцевому самоврядуванні можна віднести:

- територіальну громаду;
- представницькі органи місцевого самоврядування;
- виконавчі органи місцевого самоврядування;
- посадові особи місцевого самоврядування;
- органи самоорганізації населення;
- депутати місцевих рад;
- виборчі комісії;
- кандидати в депутати.

**Види відповідальності:**

- конституційно-правова (політична), що полягає у достроковому припиненні повноважень, дострокових виборів, відміни рішень з метою відновлення конституційного правопорядку, забезпечення виконання повноважень та функцій органу публічної влади;
- адміністративна відповідальність, виникає для посадових осіб внаслідок адміністративних правопорушень. Метою цього виду відповідальності є виховання особи, яка вчинила правопорушення, в дусі дотримання законів, а також запобіганню вчиненню нових правопорушень.
- кримінальна, що полягає у застосуванні судом від імені держави до посадової особи місцевого самоврядування, що вчинила злочин, державного примусу у формі покарання;
- цивільно-правова, що полягає у негативних майнових наслідках для органу або посадової особи з метою відшкодування задіяної шкоди;
- дисциплінарна, що полягає в обов'язку працівника відповідати перед роботодавцем за дисциплінарний проступок і зазнавати дисциплінарних санкцій, передбачених законодавством про працю. Метою дисциплінарної відповідальності є забезпечення внутрішнього розпорядку, виховання як самих порушників, так і інших працівників.

**Суб'єкт, що застосовує санкції у місцевому самоврядуванні:**

- держава;
- територіальна громада;
- органи та посадові особи місцевого самоврядування.

### **11.3. Види та форми відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування**

#### **Відповідальність територіальної громади**

В системі місцевого самоврядування територіальна громада є основним відповідальним суб'єктом, хоча це є предметом дискусії у правовій науці і чинним законодавством багато в чому не вирішено. Здебільшого від імені громади дії, пов'язані з реалізацією праводієздатності громади як юридичної особи, виконують органи місцевого самоврядування та посадові особи.

Громада є специфічним суб'єктом відповідальності, бо несе відповідальність фактично перед собою, крім того, на територіальну громаду розповсюджуються обмежене коло видів відповідальності.

Територіальна громада несе лише конституційно-правову та цивільну відповідальність. Конституційно-правова відповідальність територіальної громади виникає внаслідок скасування результатів виборів або акту, прийнятого на місцевому референдумі, відміни результатів громадської експертизи, призупинення актів, прийнятих територіальною громадою органами державного нагляду тощо. Наприклад, якщо відбувся місцевий референдум наслідком якого було утворення нової територіальної громади, але це призвело до погіршення економічних умов існування старої громади, або нова громада не виявила економічної спроможності до існування то результати подібного референдуми

та виборів можуть бути визнані недійсними, навіть за умов проведення цих заходів відповідно до закону.

Цивільна відповідальність настає внаслідок банкрутства територіальної громади, внаслідок вилучення коштів з місцевого бюджету за рішенням суду на покриття задіяної органами місцевого самоврядування шкоди, через позбавлення права на володіння майном тощо. Так, шкода, заподіяна юридичним та фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету.

Відповідно до окресленого вище переліку видів відповідальності можна зазначити, що серед суб'єктів, що застосовує санкції такими правами відносно місцевого самоврядування володіє лише держава у вигляді органів суду.

Органами, що здійснюють контроль за територіальною громадою є громадяни, суб'єкти господарювання, органи державної влади.

На місцевому матеріалі наведіть приклади та здійсніть аналіз відповідальності територіальної громади

### **Відповідальність органів місцевого самоврядування**

Органи місцевого самоврядування несуть конституційно-правову (політичну) та цивільну відповідальність. Суб'єктами контролю виступають жителі, органи державної влади, голови територіальних громад.

Конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування перш за все має наслідком дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування та місцевого самоврядування.

#### **Стаття 78.**

##### **Дострокове припинення повноважень ради**

1. Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках:

1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом;

2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

2. Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради за наявності підстав, передбачених ч. 1 цієї статті, та в інших випадках можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму. Порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради визначається законом про місцеві референдуми. Порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради визначається законом про місцеві референдуми.

3. Питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму може бути порушене сільським, селищним, міським головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

4. За наявності підстав, передбачених ч. 1 цієї статті, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради, Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів ради може порушуватись перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

5. Порядок проведення позачергових виборів рад визначається законом про вибори.

6. Сільська, селищна, міська, районна в місті рада, повноваження якої достроково припинено за рішенням місцевого референдуму, а також рада, щодо якої Верховна Рада України прийняла рішення про проведення позачергових виборів, продовжує діяти до обрання нового складу відповідної ради.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

**Чи можуть бути достроково припинені повноваження обласної ради за рішенням місцевого референдуму?**

Рішенням Конституційного Суду від 09.02.2000 дані статті Закону були визнані конституційними.

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування)

м. Київ, 9 лютого 2000 року  
№ 1-рп/2000

Справа № 1-5/2000

Заслухавши суддю-доповідача Корнієнка М.І., пояснення Поживанова М.О., Олійника В.М., Селіванова А.О., Носова В.В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

4.1. Суб'єкт права на конституційне подання також вважає, що не відповідають Конституції України і положення частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78 та частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79 Закону, відповідно до яких Верховна Рада України за певних обставин може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, а також сільського, селищного, міського голови, оскільки стаття 85 Конституції України не передбачає права Верховної Ради України достроково припинити повноваження місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. На думку представників суб'єкта права на конституційне подання, за логікою Конституції України рішенням Верховної Ради України про призначення позачергових виборів ради чи сільського, селищного, міського голови має передувати акт про припинення їх повноважень, однак вирішення цього питання до компетенції Верховної Ради України не належить.

4.2. Конституційний Суд України в цьому питанні керується тим, що, приймаючи рішення про призначення позачергових виборів до відповідної ради чи сільського, селищного, міського голови, Верховна Рада України не виходить за межі своїх повноважень, передбачених пунктом 30 статті 85 Конституції України. Цим рішенням Верховна Рада України не припиняє достроково повноваження зазначених органів місцевого самоврядування та його посадових осіб, оскільки відповідно до Закону (частина шоста статті 78, частина сьома статті 79) вони продовжують діяти до обрання нового складу відповідної ради та нового сільського, селищного, міського голови. Тільки через волевиявлення виборців, а не за рішенням Верховної Ради України припиняються повноваження відповідної ради чи сільського, селищного, міського голови.

Що ж до юридичних підстав, за наявності яких Верховна Рада України може



прийняти рішення про призначення позачергових виборів до відповідної ради, сільського, селищного, міського голови (якщо рада не вирішує питань, віднесених до її відання або вона прийняла рішення з порушенням Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом; коли голова не забезпечує здійснення наданих йому повноважень або ж порушує Конституцію і закони України, права і свободи громадян), то вони не суперечать Конституції України, оскільки вона передбачає, що статус сільських, селищних, міських голів, інші питання формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом (частина третя статті 141, стаття 146).

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 45, 51, 61, 63, 70, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

2. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78...

Крім цього, елементом конституційно-правової відповідальності рад є зупинення рішення ради відповідним головою територіальної громади наслідком чого є їх відміна.

#### **Стаття 59. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування**

4. Рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

Повноваження виконавчого комітету припиняються внаслідок його розпуску за рішенням відповідної ради.

#### **Стаття 26. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад**

1. Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:

3) утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

#### **Чи були прикладі розпуску радою Вашого поселення виконавчого комітету?**

Крім цього, відповідальність виконкомів настає в наслідок призупинення їх рішень головою з наступним скасуванням їх рішень радою.

#### **Стаття 26. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад**

15) скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;

#### **Стаття 59. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування**

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.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

**Чи були приклади призупинення рішень ради Вашого поселення через розпорядження голови?**

Відповідальність виконавчих органів рад припиняються внаслідок скасування їх рішень головою, виконкомом, радою, або прийняття рішення про ліквідацію.

**Стаття 26. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад**

15) скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;

**Стаття 52. Повноваження виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради**

2. Виконавчий комітет ради:

3) має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

**Чи були приклади призупинення рішень виконавчого комітету ради Вашого поселення через розпорядження голови?**

Повноваження комісії ради припиняються внаслідок прийняття рішення про її ліквідацію.

**Стаття 26. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад**

2) утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;

**Стаття 47. Постійні комісії ради**

14. Постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними перед нею.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

**Чи були приклади ліквідації постійної комісії ради Вашого поселення?**

Повноваження виборчої комісії за порушення Конституції та законів України припиняються радою, яка її утворила.

**Стаття 26 Організація роботи виборчої комісії**

16. Рішення дільничної виборчої комісії, що суперечить законодавству України або прийняте з перевищенням її повноважень, може бути скасоване в установленому законом порядку відповідною територіальною виборчою комісією або судом. У такому разі територіальна виборча комісія має право прийняти рішення по суті питання.

17. Рішення територіальної виборчої комісії, що суперечить законодавству України або прийняте з перевищенням її повноважень, може бути скасоване в установленому законом порядку рішенням суду.

**Стаття 28. Припинення повноважень виборчої комісії та члена комісії, який входить до її складу**

2. Повноваження відповідної територіальної, дільничної виборчої комісії у разі порушення комісією Конституції України, цього та іншого законів України можуть бути достроково припинені органом, який її утворив, або за рішенням суду в установленому законом порядку

*Про вибори депутатів Верховної Ради України Автономної Республіки Крим,*

*місцевих рад та сільських, селищних, міських голів/ Закон України №1667-IV*

Чи були приклади дострокового припинення повноважень виборчої комісії у Вашомц поселенні?

Відповідальність органу самоорганізації населення полягає у достроковому припиненні його повноважень.

**Стаття 80. Дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення**

1. Повноваження органу самоорганізації населення припиняються достроково у разі:

1) невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень;

2) його саморозпуску.

2. Рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення приймається загальними зборами громадян, що утворили даний орган, або відповідною радою.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

Чи були приклади ліквідації органів самоорганізації в межах Вашого поселення за рішенням ради?

Цивільна відповідальність (негативні майнові наслідки) для органів місцевого самоврядування настає, наприклад, внаслідок незаконних дій або бездіяльності представницьких, виконавчих органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, що тягне за собою матеріальні збитки.

**Відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування**

Посадові особи місцевого самоврядування несуть конституційно-правову, адміністративну, кримінальну, дисциплінарну відповідальність.

Конституційно-правова (політична) відповідальність голови територіальної громади настає внаслідок дострокового припинення його повноважень.

**Стаття 79. Дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради**

1. Повноваження сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради вважаються достроково припиненими у разі:

1) його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови;

2) припинення його громадянства;

3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

4) порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлених цим Законом;

5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;

6) його смерті.

2. Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень.

3. Повноваження сільського, селищного, міського голови за наявності підстав, передбачених частиною другою цієї статті можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального

складу ради. Порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови визначається законом про місцеві референдуми.

4. Рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови приймається сільською, селищною, міською радою як за власною ініціативою, так і на вимогу не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

5. За наявності рішень суду про визнання розпоряджень чи дій сільського, селищного, міського голови незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільського, селищного, міського голови. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільського, селищного, міського голови може порушуватись перед Верховною Радою України відповідною сільською, селищною, міською радою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

6. Порядок проведення позачергових виборів сільського, селищного, міського голови визначається законом про вибори.

7. Повноваження сільського, селищного, міського голови припиняються з дня прийняття місцевим референдумом або відповідною радою рішення про це, а в разі призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільського, селищного, міського голови – в день обрання головою іншої особи.

8. Повноваження голови районної в місті, районної, обласної ради також припиняються достроково в порядку, передбаченому статтею 55 цього Закону.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

Питання щодо дострокового припинення повноважень голови територіальної громади були предметом розгляду Конституційним судом України, що з одного боку визнав конституційним інститут дострокового припинення повноважень, а, з іншого, визнав неконституційним норму, що дострокове припинення повноважень голови територіальної громади може бути здійснене також „в інших випадках”, крім перелічених вище.

Повноваження голови районної в місті, районної, обласної ради також можуть бути припинені достроково.

#### **Стаття 55. Голова районної, обласної, районної у місті ради**

4. У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування.

5. Питання про звільнення голови ради може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менше третини депутатів від загального складу ради.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

Повноваження заступника голови районної в місті, районної, обласної ради також можуть бути припинені достроково.

#### **Стаття 56. Заступник голови районної, обласної, районної у місті ради**

2. Заступник голови ради може бути достроково звільнений з посади за рішенням ради, яке приймається шляхом таємного голосування. Питання про його звільнення може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу ради або голови ради.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

Чи були приклади дострокового припинення повноважень голови (заступника) голови районної (районної у місті, обласної) ради в межах Вашого району (області).

Повноваження секретаря сільської, селищної, міської ради можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради.

**Стаття 50. Секретар сільської, селищної, міської ради**

5. Повноваження секретаря сільської, селищної, міської ради можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

**Чи були прикладі дострокового припинення повноважень секретаря ради Вашого поселення.**

Повноваження члена виборчої комісії можуть бути також достроково припинені.

**Стаття 89. Припинення повноважень виборчої комісії та члена виборчої комісії**

1. Повноваження усього складу окружної, дільничної виборчої комісії можуть бути достроково припинені виборчою комісією, яка її утворила, за власною ініціативою або на підставі рішення суду у разі систематичного порушення або одноразового грубого порушення комісією Конституції України, цього Кодексу та законів України, невиконання рішення виборчої комісії вищого рівня. Дострокове припинення повноважень усього складу виборчої комісії не є ліквідацією цієї комісії.

2. Повноваження члена окружної, дільничної виборчої комісії припиняються одночасно з припиненням повноважень відповідної виборчої комісії.

3. Повноваження члена окружної, дільничної виборчої комісії припиняються достроково виборчою комісією, яка її утворила, у зв'язку із:

1) особистою заявою про складення повноважень члена комісії. Така заява подається суб'єкту внесення кандидатури відповідного члена комісії для передачі відповідній виборчій комісії або для внесення подання про заміну члена виборчої комісії;

2) внесенням подання про заміну члена виборчої комісії суб'єктом, за поданням якого кандидатуру такого члена було включено до складу виборчої комісії;

3) припиненням його громадянства України;

4) прийняттям рішення про скасування реєстрації кандидата на пост Президента України, за поданням якого кандидатуру такого члена було включено до складу відповідної виборчої комісії;

5) вибуттям на період включно до дня голосування за межі України або держави, на території якої утворена закордонна виборча дільниця, що зумовлює неможливість виконання обов'язків члена комісії;

6) реєстрацією його кандидатом на пост Президента України, а також кандидатом у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатом у депутати місцевої ради або кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, якщо такі вибори проводяться одночасно з виборами Президента України;

7) реєстрацією його представником кандидата на пост Президента України у Центральній виборчій комісії, довіреною особою кандидата на пост Президента України, а також довіреною особою кандидата у депутати місцевої ради або кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, представником, уповноваженою особою місцевої організації партії, уповноваженою особою суб'єкта процесу референдуму, представником ініціативної групи в Центральній виборчій комісії, офіційним спостерігачем, якщо процес таких виборів чи референдуму проводиться одночасно з виборами Президента України;

8) систематичним або одноразовим грубим порушенням ним законодавства України про вибори, встановленим рішенням суду або рішенням виборчої комісії вищого рівня, двома і більше неявками на засідання виборчої комісії без поважних причин або неявкою на засідання виборчої комісії у день голосування, ухилянням від виконання своїх обов'язків у комісії без поважних причин;

9) набранням щодо нього законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення

тяжкого або особливо тяжкого злочину, кримінального правопорушення проти виборчих прав громадян чи корупційного кримінального правопорушення;

10) входженням його до іншої виборчої комісії будь-якого рівня, що здійснює підготовку та проведення виборів Президента України, а також виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, якщо такі вибори проводяться одночасно з виборами Президента України;

11) визнанням його недієздатним або безвісно відсутнім;

12) його смертю або оголошенням його померлим;

13) відмовою від складення присяги члена виборчої комісії;

14) порушенням присяги члена виборчої комісії, що виявилось як систематичне невиконання покладених на нього обов'язків, засвідчене не менш як двома рішеннями з цього приводу виборчої комісії, до складу якої він входить;

15) виявленням обставин, що позбавляють особу права входити до складу виборчої комісії.

*Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX*

Елементом політичної відповідальності депутатів сільських, селищних рад є їх відклик виборцями. Повноваження депутата місцевої ради можуть припинитися достроково також за рішенням відповідної ради.

**Стаття 5. Дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради**

2. Повноваження депутата місцевої ради можуть припинитися достроково також за рішенням відповідної ради у зв'язку:

1) з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі;

2) з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень.

3. Спори щодо дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вирішуються судом.

*Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

Повноваження депутата міської, районної у місті, районної та обласної ради можуть припинитися достроково також за рішенням відповідної партії.

Вищий керівний орган політичної партії (виборчого блоку політичних партій) приймає рішення про відкликання та дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради (крім депутата сільської, селищної ради), якщо такий депутат не подав заяву до місцевої ради про входження його до складу депутатської фракції відповідної місцевої організації політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчими списками відповідної місцевої організації якої його було обрано депутатом місцевої ради, або вийшов зі складу депутатської фракції (подав особисту заяву про вихід зі складу депутатської фракції або перейшов в іншу депутатську фракцію, або відкликається з інших підстав, встановлених вищим керівним органом політичної партії (виборчого блоку політичних партій).

Повноваження депутата місцевої ради (крім депутата сільської, селищної ради) вважаються припиненими достроково з моменту прийняття відповідного рішення вищим керівним органом політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчими списками відповідної місцевої організації якої його було обрано депутатом місцевої ради.

*Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

Чи були прикладі дострокового припинення повноважень депутата ради Вашого поселення?

Конституційно-правова відповідальність полягає й у певному обмеженні щодо реалізації окремих прав відповідними суб'єктами місцевого самоврядування, зокрема, в наслідок відмови у реєстрації, або скасуванні рішення про реєстрацію кандидатів у депутати або на посаду голів територіальних громад.

Кримінальна відповідальність особових осіб місцевого самоврядування полягає у застосуванні судом від імені держави до посадової особи місцевого самоврядування, що вчинила злочин, державного примусу у формі покарання. До осіб, визнаних винними у вчиненні злочину, судом можуть бути застосовані такі види покарань: 1) штраф; 2) позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; 3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 4) громадські роботи; 5) виправні роботи; 7) конфіскація майна; 8) арешт; 9) обмеження волі; 11) позбавлення волі на певний строк; 12) довічне позбавлення волі.

Найбільш поширеними злочинами посадових осіб місцевого самоврядування є:

- доведення до самогубства;
- неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей;
- перешкоджання здійсненню виборчого права;
- неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи неправильне оголошення результатів виборів;
- порушення таємниці голосування;
- порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або ставлення до релігії;
- порушення недоторканності житла;
- перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій;
- перешкоджання законній професійній діяльності журналістів;
- грубе порушення законодавства про працю;
- грубе порушення угоди про працю; не виплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат;
- порушення недоторканності приватного життя;
- порушення права на отримання освіти;
- порушення права на безоплатну медичну допомогу;
- вимагання;
- привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем;
- погроза знищення майна;
- умисне знищення або пошкодження майна;
- протидія законній господарській діяльності;
- порушення законодавства про бюджетну систему України;
- видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку;
- доведення до банкрутства;
- шахрайство з фінансовими ресурсами;
- незаконна приватизація державного, комунального майна;
- невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення;
- приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення;
- безгосподарське використання земель;
- нищення, руйнування чи псування пам'яток історії або культури;
- незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій;

- самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи;
- одержання незаконної винагороди працівником державного підприємства, установи чи організації;
- самоправство;
- зловживання владою або службовим становищем; перевищення влади або службових повноважень;
- службове підроблення;
- службова недбалість;
- одержання хабара;
- провокація хабара.

Адміністративна відповідальність виникає для посадових осіб внаслідок адміністративних правопорушень. Метою цього виду відповідальності є виховання особи, яка вчинила правопорушення, в дусі дотримання законів, а також запобіганню вчиненню нових правопорушень. Адміністративна відповідальність настає за правопорушення, які не тягнуть за собою кримінальної відповідальності. Види адміністративних стягнень: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину; 6) виправні роботи; 7) адміністративний арешт.

Кодекс про адміністративні правопорушення містить цілий розділ адміністративних правопорушень. Серед них актуальними є:

- самоправство;
- порушення законодавства про вибори Президенти України і народних депутатів;
- порушення законодавства про референдум.

Дисциплінарна відповідальність полягає в обов'язку працівника відповідати перед роботодавцем за дисциплінарний проступок і зазнавати дисциплінарних санкцій, передбачених законодавством про працю. Метою дисциплінарної відповідальності є забезпечення внутрішнього розпорядку, виховання як самих порушників, так і інших працівників. Існують два види дисциплінарного покарання: дисциплінарні стягнення та заходи дисциплінарного впливу (догана, звільнення).

Цивільна відповідальність для посадових осіб самоврядування виникає, наприклад, в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування, нанесенні моральної шкоди. Відповідно до Цивільного кодексу зазначена шкода може бути відшкодована за рахунок власних коштів відповідних посадових осіб.

#### **11.4. Види та механізми контролю за діяльністю місцевого самоврядування**

Основним суб'єктом контролю в системі місцевого самоврядування є територіальні громади.

##### **Стаття 42. Повноваження сільського, селищного, міського голови**

5. При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним - перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

6. Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.



**Стаття 75. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами**

1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

2. Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

3. Порядок і випадки дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальними громадами визначаються цим та іншими законами.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

Зробіть аналіз контролю з боку територіальної громади за органами та посадовими особами місцевого самоврядування Вашого поселення.

Значними функціями щодо здійснення контролю володіє рада

**Стаття 11. Виконавчі органи рад**

2. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

**Стаття 16. Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування**

8. Сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

**Стаття 51. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради**

8. Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

**Стаття 54. Відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у місті ради**

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

**Стаття 72. Підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам**

1. Місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

2. Районна, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обгрунтовану відповідь.

3. Якщо недовіру голові районної, обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від загального складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

Основним механізмом контролю ради за органами місцевого самоврядування та посадовими особами самоврядування є заслуховування звіту голови та інших посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі депутатів та комісій ради, створення тимчасових контрольних комісій ради та депутатський запит.

#### **Стаття 42. Повноваження сільського, селищного, міського голови**

5. При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним - перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

6. Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

#### **Стаття 47. Постійні комісії ради**

1. Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

#### **Стаття 48. Тимчасові контрольні комісії ради**

1. Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради.

2. Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, її назву та завдання, персональний склад комісії та її голову вважається прийнятим, якщо за це проголосувало не менше однієї третини депутатів від загального складу ради.

3. Засідання тимчасових контрольних комісій ради проводяться, як правило, закриті. Депутати, які входять до складу тимчасової контрольної комісії, та залучені комісією для участі в її роботі спеціалісти, експерти, інші особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з її роботою.

4. Повноваження тимчасової контрольної комісії ради припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень ради, яка створила цю комісію.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

#### **Стаття 21. Депутатський запит і депутатське запитання**

1. Депутатський запит - це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення),

районної, обласної ради - також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради.

2. Депутатське запитання - це засіб одержання депутатом місцевої ради інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. Відповідь на запитання може бути оголошено на сесії ради або дано депутату місцевої ради в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається.

### **Стаття 22. Порядок розгляду депутатського запиту**

1. Депутатський запит може бути внесений депутатом місцевої ради або групою депутатів попередньо або на пленарному засіданні ради у письмовій чи усній формі. Запит підлягає включенню до порядку денного пленарного засідання ради.

2. Депутатський запит обговорюється у разі необхідності на пленарному засіданні місцевої ради.

3. Рада може зобов'язати відповідний орган подати у встановлений нею строк звіт про виконання рішення по запиту депутата місцевої ради.

4. Орган або посадова особа, до яких звернуто депутатський запит, зобов'язані у встановлений радою строк дати офіційну письмову відповідь на нього відповідній раді і депутату місцевої ради. Якщо запит з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений радою строк, то орган або посадова особа зобов'язані письмово повідомити раді та депутату місцевої ради, який вніс запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати один місяць з дня одержання запиту. Відповідь на запит у разі необхідності розглядається на пленарному засіданні ради.

5. Депутат місцевої ради має право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. За результатами відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на цьому наполягає не менше 1/4 присутніх на засіданні депутатів місцевої ради. Посадових осіб, до яких звернуто запит, своєчасно інформують про дату та час обговорення відповіді на запит радою. Вони або уповноважені ними особи мають право бути присутні на цьому засіданні ради.

За результатами розгляду відповіді на депутатський запит рада приймає відповідне рішення.

*Про статус депутатів місцевих рад/ Закон України №93-IV*

**Зробіть аналіз контролю з боку ради Вашого поселення за органами та посадовими особами місцевого самоврядування Вашого поселення.**

За місцевим самоврядуванням здійснюється також державний контроль.

### **Стаття 16. Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування**

2. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

### **Стаття 20. Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування**

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

### **Стаття 76. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого**

**самоврядування перед державою**

1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України.

2. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

*Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” №280-97-ВР*

Класифікація видів контролю за місцевим самоврядуванням з боку держави, його органами та посадовими особами:

- в залежності від форми контролю (загальний та галузевий);
- в залежності від суб'єктів, що здійснюють контроль (парламентський, президентський, судовий, з боку органів виконавчої влади)

До загального належить контроль за доцільністю та ефективністю виконання делегованої компетенції місцевого самоврядування.

**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ****ПОСТАНОВА**

від 9 березня 1999 р. N 339

**Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади**

1. Контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади (далі - контроль) покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, - на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи (далі - органи, що здійснюють контроль).

2. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

3. Рада міністрів Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві держадміністрації розробляють та затверджують щорічні плани здійснення контролю.

4. Райдержадміністрації контролюють здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території району, делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Облдержадміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим контролюють здійснення виконавчими органами міських (міст обласного значення, міст республіканського значення Автономної Республіки Крим) рад делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Облдержадміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим мають право безпосередньо контролювати здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на відповідній території, делегованих повноважень органів виконавчої влади.

У разі коли сільський, селищний, міський голова порушує Конституцію ([254к/96-ВР](#)) або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, перешкоджає здійсненню контролю за їх виконанням та в інших випадках, орган, що здійснює контроль, порушує у встановленому порядку питання про його відповідальність згідно із законодавством.

5. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи здійснюють контроль відповідно до повноважень та у порядку, визначеному законодавством.

6. Копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення

делегованих повноважень органів виконавчої влади, протягом 10 днів з дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль.

У разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству орган, що здійснює контроль, протягом трьох місяців надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта.

7. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Форму такої інформації затверджує керівник органу, що здійснює контроль.

На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень.

8. Порядок, періодичність і терміни проведення перевірок здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади визначаються керівником органу, що здійснює контроль.

9. У разі потреби за рішенням керівника органу, що здійснює контроль, можуть проводитися позапланові перевірки.

10. За рішенням Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації та за участю територіальних органів центральних органів виконавчої влади можуть проводитися комплексні перевірки здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади та заслуховуватися інформація посадових осіб місцевого самоврядування про стан виконання повноважень органів виконавчої влади.

11. Термін проведення перевірки не повинен перевищувати 5 робочих днів. Продовження цього терміну допускається з дозволу керівника органу, що призначив перевірку.

12. За результатами перевірки оформляється акт за підписом осіб, які проводили перевірку. Акт передається керівникові органу, який призначив перевірку, а копія акта передається органу місцевого самоврядування, в якому проводилася перевірка.

13. Результати перевірки розглядаються виконавчим органом ради, а у разі потреби виносяться на розгляд сесії відповідної ради та доводяться до відома населення шляхом опублікування у місцевих засобах масової інформації.

14. Про прийняте рішення або вжиті заходи за результатами перевірки сільський, селищний, міський голова зобов'язаний у тижневий термін повідомити орган, що здійснював перевірку.

15. Керівник органу, що призначив перевірку, зобов'язаний у тижневий термін розглянути результати перевірки і вжити заходів для усунення порушень чи зловживань. У разі потреби матеріали передаються відповідним правоохоронним органам та вищестоящим органам виконавчої влади.

*Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади / Постанова Кабінету Міністрів України №339 від 09.03.1999*

**Зробіть аналіз контролю за виконанням органами місцевого самоврядування Вашого поселення делегованих повноважень органів виконавчої влади.**

До галузевих видів контролю належить, перш за все, фінансовий, що здійснюється органом державного фінансового контролю.

**Стаття 2. Головні завдання органу державного фінансового контролю**  
Головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення

державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, в тому числі суб'єктах господарювання, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків акцій (часток) належить суб'єктам господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі - підконтрольні установи), за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

Державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівлі.

Порядок проведення органом державного фінансового контролю [державного фінансового аудиту](#), інспектування установлюється Кабінетом Міністрів України.

*[Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні / Закон України 26.01.1993 № 2939-XII](#)*

**Зробіть аналіз контролю за використанням бюджетних коштів органами місцевого самоврядування Вашого поселення.**

Серед інших видів контролю можна назвати екологічний, архітектурний, санітарно-епідеміологічний, за охороною праці, за здійсненням законодавства про охорону праці, антимонопольний, ветеринарний, захист прав споживачів, за цінами, енергозбереження, пожежний, земельний, за якістю лікарських засобів тощо.

Парламентський контроль за місцевим самоврядуванням, здійснюється через інститут депутатського запиту, тимчасові спеціальні та слідчі комісії, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Рахункову палату.

#### **Стаття 15. Право народного депутата України на депутатський запит**

1. Народний депутат має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

2. Депутатський запит - це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції.

3. Депутатський запит вноситься у письмовій формі народним депутатом, а у

випадку, передбаченому пунктом 34 частини першої статті 85 Конституції України, також на вимогу групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, і розглядається на засіданні Верховної Ради України.

4. Верховна Рада України приймає рішення про направлення депутатського запиту відповідному органу або посадовій особі, до яких його звернуто, однією п'ятою від її конституційного складу.

Рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України має бути попередньо підтримане не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України.

5. Президент України, керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, до яких звернуто запит, зобов'язані повідомити народного депутата, групу народних депутатів, комітет Верховної Ради України у письмовій формі про результати розгляду його (їх) запиту у п'ятнадцятиденний строк з дня його одержання або в інший, встановлений Верховною Радою України, строк.

Якщо запит з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений строк, Президент України, керівник відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, до якого звернуто запит, зобов'язаний письмово повідомити про це Голову Верховної Ради України та народного депутата, групу народних депутатів, комітет Верховної Ради України, який вніс (які внесли) запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати одного місяця після одержання запиту.

6. Народний депутат має право брати безпосередньо участь у розгляді внесеного ним запиту керівником органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації.

7. На вимогу народного депутата керівник органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, якому адресовано запит, зобов'язаний повідомити народному депутатові про день розгляду порушених у запиті питань завчасно, але не пізніше ніж за три дні до їх розгляду.

8. Відповідь на депутатський запит, внесений народним депутатом, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, який його вніс. Відповідь на депутатський запит, внесений групою народних депутатів, комітетом Верховної Ради України, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, підпис якого під запитом значиться першим, голові комітету Верховної Ради України. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено запит, за підписом його керівника чи посадової особи, керівником підприємства, установи та організації, об'єднання громадян, на ім'я яких було направлено запит.

9. Народний депутат, представник групи народних депутатів, комітет Верховної Ради України мають право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. По відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на ньому наполягає не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради України.

10. При обговоренні відповіді на депутатський запит на засіданні Верховної Ради України повинні бути присутні у порядку, встановленому законом про регламент Верховної Ради України, керівники, до яких звернуто запит. Вони можуть уповноважувати інших осіб бути присутніми при обговоренні відповіді на запит лише у виняткових випадках із вмотивованим обґрунтуванням.

11. За результатами обговорення відповіді на депутатський запит Верховна Рада України приймає відповідне рішення.

#### **Стаття 16. Право народного депутата України на депутатське звернення**

1. Народний депутат має право на депутатське звернення до органів державної

влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування, об'єднань громадян з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, і брати участь у розгляді порушених ним питань.

Депутатське звернення - викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції.

2. Орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, яким адресовано депутатське звернення, зобов'язані протягом 10 днів з моменту його одержання розглянути і дати письмову відповідь. У разі неможливості розгляду звернення народного депутата у визначений строк його повідомляють про це офіційним листом з викладенням причин продовження строку розгляду. Строк розгляду депутатського звернення, з урахуванням продовження, не може перевищувати 30 днів з моменту його одержання.

3. Народний депутат, який направив звернення, може бути присутнім при його розгляді, про що він повідомляє відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, яким адресовано депутатське звернення. Посадова особа, відповідальна за розгляд звернення народного депутата, зобов'язана завчасно, але не пізніше ніж за день повідомити народного депутата про час і місце розгляду звернення.

4. Вмотивована відповідь на депутатське звернення повинна бути надіслана народному депутату не пізніше як на другий день після розгляду звернення. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено звернення, за підписом його керівника чи посадової особи, керівником підприємства, установи та організації, об'єднання громадян.

*Про статус народного депутату України / Закон України №2790-ХІІ*

## **Стаття 1. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина**

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі - Уповноважений), який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

### **Стаття 15. Акти реагування Уповноваженого**

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб.

Конституційне подання Уповноваженого - акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України.

Подання Уповноваженого - акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для



вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

*[Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини](#) / Закон України №776/97-ВР*

#### **Стаття 8.4.4.**

1. Верховна Рада може створювати, коли визнає за необхідне, тимчасові контрольні, ревізійні, слідчі комісії з будь-якого питання своєї компетенції. Завдання та коло повноважень таких комісій визначаються Верховною Радою при їх створенні. Тимчасові слідчі комісії мають також повноваження, зазначені у ст.9.5.8, 9.5.10, 9.5.11.

*Про Регламент Верховної Ради України / Постанова Верховної Ради України №130-94 від 27.07.1994*

#### **Стаття 1. Статус Рахункової палати**

1. Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

2. Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України та регулярно її інформує про результати своєї роботи.

3. Рахункова палата є державним колегіальним органом.

4. Рахункова палата є юридичною особою, має печатку із своїм найменуванням і зображенням Державного Герба України.

5. Рахункова палата розташовується в місті Києві..

#### **Стаття 4. Заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту)**

1. Повноваження, покладені на Рахункову палату [Конституцією України](#), здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

2. Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

3. Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами.

4. Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

Оцінка продуктивності використання бюджетних коштів передбачає встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету.

Оцінка результативності використання бюджетних коштів передбачає встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів запланованим результатам.

Оцінка економності використання бюджетних коштів передбачає встановлення стану досягнення розпорядником та одержувачем таких коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

*[Про Рахункову палату](#)/ Закон України вчд 02.07.2015 № 576-VIII*

В системі державного контролю за місцевим самоврядуванням представлений судовий контроль.

### **Стаття 2. Завдання суду**

Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

*Про судоустрій і статус судів / Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII*

**Зробіть аналіз судової практики оскарження дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування Вашого поселення протягом останніх 5 років.**

За органами місцевого самоврядування також може здійснюватися президентський контроль.

**Стаття 1. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (далі - Представництво) є державним органом, утвореним відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України.**

**Стаття 7. Представництво має право:**

а) порушувати у Верховній Раді Автономної Республіки Крим і Раді міністрів Автономної Республіки Крим, районних державних адміністраціях і органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях в Автономній Республіці Крим питання про вжиття відповідних заходів щодо додержання Конституції і законів України, виконання указів і розпоряджень Президента України;

*Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим / Закон України №1524-III*

[Також рекомендуємо звернутися до матеріалів дослідження](#)

## **11.5. Судова та інші форми захисту місцевого самоврядування**

Конституція та закони України, гарантуючі місцеве самоврядування, встановлює систему правових заходів, спрямованих як на захист порушених прав місцевого самоврядування, так і на попередження подібних порушень.

Особливу роль в системі гарантій, що забезпечують правовий захист місцевого самоврядування, грає конституційне право місцевого самоврядування на судовий захист. Річ у тім, що за чинним законодавством України звернення місцевого самоврядування до органів законодавчої і виконавчої влади за захистом своїх порушених прав не є підставою для обов'язкового і безумовного реагування. Інша річ – суди, юрисдикція яких згідно зі ст. 124 Конституції України поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Суди в Україні можуть стати універсальним засобом вирішення будь-яких суперечностей між владними рівнями.

В правовій державі суд виступає в якості незалежного від будь-якого впливу органу, що вирішують суперечки про порушене право. Судова влада в Україні призвана сприяти забезпеченню законності у державі, укріпленню правопорядку, захисту конституційного строю, одним з елементів якого є місцеве самоврядування, що визнається та гарантується державою.

Систему судових гарантій захисту місцевого самоврядування становлять правові норми, якими встановлюється:

виключно судовий порядок визнання рішень місцевого самоврядування такими, що не відповідають Конституції чи законам України (норма прямої дії – ст. 144 Конституції);

право органів місцевого самоврядування на звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 71 Закону України „Про місцеве самоврядування”);

право місцевого самоврядування на відшкодування шкоди, заподіяної діями або бездіяльністю місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, громадян, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень (ч. 3 ст. 73 Закону України „Про місцеве самоврядування”)

Відповідно до законодавства суди загальної юрисдикції та господарські суди розглядають позови про визнання недійсними актів, порушуючи права місцевого самоврядування, про дії або бездіяльність:

- а) органів державної влади і державних посадових осіб;
- б) органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування;
- в) підприємств, установ, організацій;
- г) громадських об'єднань.

З подібними позовами в суд мають право звертатися не лише органи та посадові особи місцевого самоврядування, але й громадяни. Закон також передбачає судову форму захисту прав територіальної громади у випадку відмови у державній реєстрації статуту територіальної громади.

В деяких випадках, прямо передбачених законом, органи місцевого самоврядування можуть звертатися до суду за захистом порушених прав громадян – членів територіальних громад. Так, відповідно до Закону „Про захист прав споживачів” органи місцевого самоврядування звертаються до суду за захистом прав споживачів (невизначеного кола споживачів) з позовами про визнання дій продавця протиправними і припинення цих дій.

Гарантією судового захисту прав місцевого самоврядування є порядок визнання недійсними рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що передбачає, зокрема, відповідне рішення суду по цьому питанню. Крім цього, саме висновок суду є підставою для розгляду Верховною Радою України питання про дострокові вибори відповідного органу місцевого самоврядування чи голови поселення.

Судова практика з цих питань досить широка та пов'язана з порушенням прав громадян на місцеве самоврядування, суперечками про компетенцію органів місцевого самоврядування, порядку застосування законодавства, що регулює систему органів місцевого самоврядування і їх взаємовідносини тощо.

Як можна побачити в цих випадках позовні заяви спрямовуються до судів загальної компетенції або господарські суди. Але існують випадки, коли актами і діями державних органів та їх посадових осіб порушуються конституційні норми про місцеве самоврядування і виникають питання, що пов'язані з тлумаченням конституційних норм. Органи місцевого самоврядування не мають права звертатися напряму до Конституційного суду з цих питань. В кращому випадку їм вдається це зробити через народних депутатів України.

Однією з проблем, що не дає ефективно відстоювати інтереси місцевого самоврядування в судах є у відсутності системи адміністративних судів. Річ у тім, що підвідомчість справ судам загальної юрисдикції й господарським судам, яка визначається цивільно-процесуальним і арбітражно-процесуальним законодавством України, не залишає місця для деяких категорій справ, що виникають з ініціативи такого специфічного і нового для правової системи України суб'єкта судового оскарження, як місцеве самоврядування. І хоча, відповідно до ст. 124 Конституції юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, суди нерідко відмовляють органам місцевого самоврядування у розгляді справ, які згідно з цивільно-процесуальним

та господарсько-процесуальним законодавством не підвідомчі відповідним судам. Саме тому більшість спорів, що виникають між місцевим самоврядуванням і місцевою державною виконавчою владою, досі розглядаються Верховною Радою й Президентом України.

Правовий захист місцевого самоврядування гарантується діяльністю відповідних державних органів, які в межах власних повноважень забезпечують захист прав місцевого самоврядування, врахування їх інтересів при здійсненні державної політики в різних сферах життя суспільства.

Значна частина правових актів з питань місцевого самоврядування приймаються органами державної влади центрального і регіонального рівня, в яких можуть міститися положення, що ущемляють або обмежують права місцевого самоврядування. Крім органів прокуратури, які здійснюють нагляд за виконанням законів, важливу функцію в цій сфері виконує Мінюст України. На нього покладено проведення юридичної експертизи правових актів, що приймаються органами державної влади, у тому числі з питань місцевого самоврядування.

Інститут омбудсмена також може бути використаний для захисту прав територіальних громад.

Правовий захист інтересів і прав місцевого самоврядування забезпечується центральними і регіональними програмами розвитку місцевого самоврядування. В Україні існує державна програма підтримки місцевого самоврядування, державна підтримка підтримки малих міст. Практично кожна цільова програма зачіпає інтереси місцевого самоврядування.

Забезпеченню правового захисту місцевого самоврядування служитиме право органів місцевого самоврядування об'єднуватися в союзи та асоціації. Головна мета таких об'єднань – координація діяльності органів місцевого самоврядування, більш ефективного здійснення своїх прав та інтересів. Асоціації і союзи місцевого самоврядування підлягають реєстрації в порядку, що встановлений Кабінетом Міністрів України. Загальноукраїнські об'єднання муніципальних утворень приймають участь у формуванні делегації України до Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Важливим заходом правового захисту інтересів місцевого самоврядування, його прав є звернення органів і посадових осіб самоврядування до органів і посадових осіб державної влади. Ці звернення, в яких органи і посадові особи місцевого самоврядування піднімають питання захисту прав місцевого самоврядування, необхідності врахування інтересів територіальних громад при вирішенні соціально-економічних та інших питань, підлягають обов'язковому розгляду. Органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні отримати мотивовану відповідь на ці звернення.

### **11.6. Державна підтримка місцевого самоврядування**

Держава не лише гарантує місцеве самоврядування, але й підтримує. Державна підтримка місцевого самоврядування полягає у зміцненні матеріальної основи самоврядування, що відбувається через передачу місцевому самоврядуванню об'єктів державної власності.

Держава також фінансово підтримує самоврядування через бюджетні трансферти, що забезпечують мінімальні необхідні місцеві бюджети, через надання фінансової допомоги у критичних ситуаціях.

Держава надає можливість навчання та підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування.

Держава стимулює розвиток місцевого самоврядування через різноманітні програми підтримки місцевого самоврядування, проведення конкурсів та програм, заснування відповідних фондів.

Засновано День місцевого самоврядування, пам'ятний знак.

## **Лекція № 12. Історичний розвиток територіально-управлінської системи в Україні**

- 12.1. Модель публічного управління на територіальному рівні за часів Русі.
- 12.2. Модель публічного управління на територіальному рівні у Литовсько-польську добу.
- 12.3. Модель публічного управління на територіальному рівні в період розвитку козацької державності сер. XVII – пол. XVIII ст.
- 12.4. Модель публічного управління на територіальному рівні на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій.
- 12.5. Моделі публічного управління на територіальному рівні в радянський період вітчизняної історії.
- 12.6. Моделі публічного управління на територіальному рівні за часів незалежної України.
- 12.7. Організаційний механізм державного управління сферою охорони здоров'я в історії України.

### **12.1. Модель публічного управління на територіальному рівні за часів Русі**

У князівський період вітчизняної історії відбулося об'єднання східнослов'янських та деяких інших племен у державному утворенні за якою закріпилася назва **Русь** (Давньоруська держава). В її історії виділяють наступні періоди:

- а) державне утворення східних слов'ян у VI – VII ст.;
- б) Русь за часів Олега;
- в) Русь за часів Святослава;
- г) Русь за часів Володимира;
- г) Русь за часів Ярослава;
- д) період суверенізації князівств

Територіальний поділ Русі за період IX-XIII ст. перетерпів численних змін, що було пов'язане з різним ступенем централізації держави. На початку існування Русі її територіальні одиниці створювалися на базі родоплемінної структури суспільства. На нижчому рівні територіального поділу знаходилися міста з округами, що були центрами племен (наприклад, Рось), вищою територіальною одиницею були територіальні племінні союзи (поляні, древляни, дреговичі, тиверці, уличі тощо) з центром у великому місті.

Наприкінці IX ст. Володимир Великий провів адміністративно-територіальну реформу, суть якої полягала у посиленні централізації держави внаслідок ліквідації племінних князівств і місцевих династій та переході до адміністративного чинника територіального поділу. Фактично утворювалися кілька видів територіальних одиниць – землі-князівства, що формувалися навколо великих міст – центрів колишніх племінних союзів, волості з центрами у пригороді (місто – центр волості), на які поділявся великокнязівський домен (Київська земля) та домени інших князів, що отримували землі у власний уділ, погости – центри сільської громади – верві. Суверенізація князівств супроводжувалася подрібненням територіальних одиниць – колишні волості становилися уділами-князівствами, а в їх межах створювалися дрібні волості.



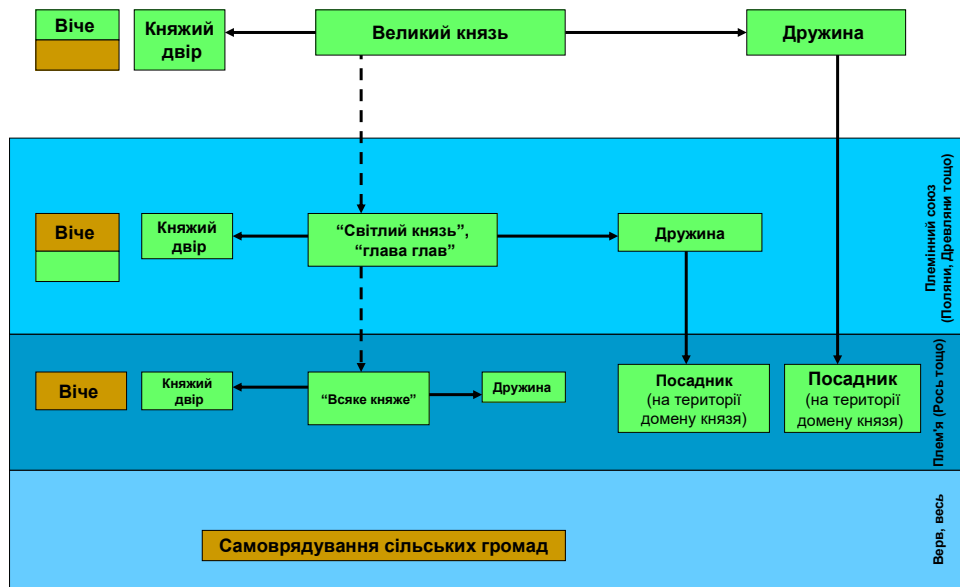
У IX—XII ст. територія сучасної України поділялася на **Київську, Чернігівську, Новгород-Сіверську, Переяславську, Волинську і Галицьку** землі-князівства, які входили до складу Давньоруської держави. Деякі менші землі, через низький економічний і політичний рівень розвитку, входили до складу Київського князівства, зокрема **Полянська (Руська), Турово-Пінська і Древлянська** землі.



За територіальним устроєм Давньоруська держава становила раньофедеративне (часом конфедеративне) об'єднання спочатку племінних союзів, пізніше племінних князівств, далі територіальних князівств. Взаємини між територіальними одиницями відрізнялися значною децентралізацією влади.

На першому етапі розвитку державності східнослов'янських племен (IX – X ст.) територіальними одиницями Русі були окремі племена (наприклад, Рось), племінні союзи (поляни, древліани, дреговичі, тиверці, уличі тощо), а їх князівські династії – представниками Великого київського князя на відповідній території. Необхідно окреслити достатньо обмежені державні функції місцевих князів в цей період. Фактично вони зводилися до зібрання з підвладної території війська та данини на користь загальнодержавній владі. Решта функцій, у тому числі й суд, здійснювалась ними цілком самостійно. На території, що належала як Великому київському князю так і іншим князям на правах домену державна влада здійснювалась через розміщення на відповідних територіях гарнізонів, керівники яких (тисяцькі, соцькі, десяцькі) крім суто військових функцій здійснювали й деякі судово-адміністративні повноваження стосовно підлеглого населення.

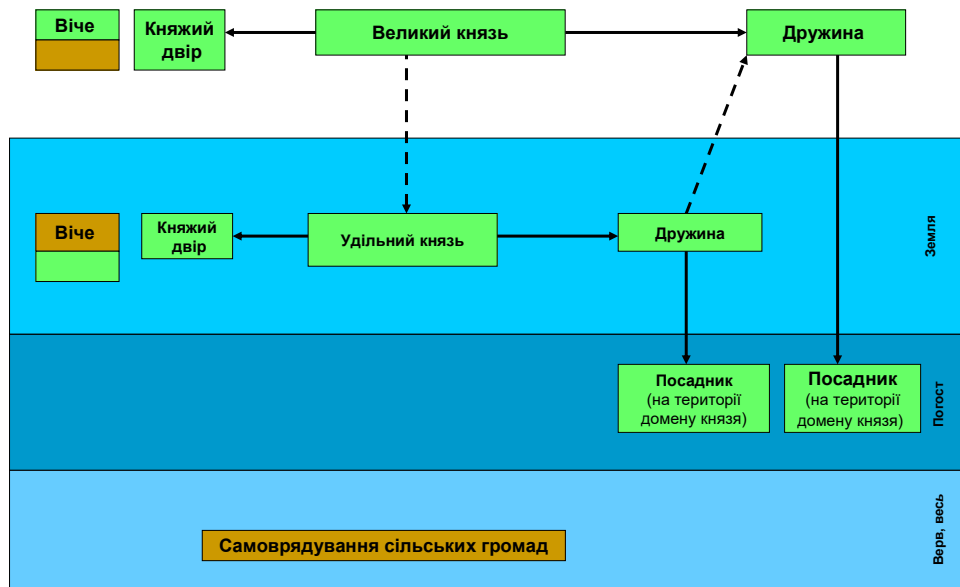
**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ КИЇВСЬКОЇ ДЕРЖАВИ НАПРИКІНЦІ IX  
– X ст. (за часів Олега, Ігоря, Ольги, Святослава)**



Другий етап розвитку державності Русі (кінець X-XI ст.) пов'язаний перш за все з іменем Володимира Великого. При цьому необхідно відзначити роль адміністративної реформи, яку він провів у 988 р. і яка значним чином змінила систему державного управління на містах. Її суть полягала у посиленні централізації держави внаслідок ліквідації племінних князівств і місцевих династій та переході до адміністративного чинника територіального поділу. В нові територіальні одиниці, що групувались навколо значних міст, великий князь призначав своїх синів. Поступово всі вищі територіальні одиниці опинилися в руках одного князівського роду. Взаємини між великим та місцевими князями почали регулюватися договорами („хрестоцілувальними грамотами), що передбачали перш за все наділення землею и правом здійснювати від імені держави владу на відповідній території. В деякі менш важливі міста призначалися також тисяцькі, соцькі, посадники з дружини як великого так і місцевих князів. Місцеві князі та інші посадовці на території виконували функції, аналогічні великому київському князю, але у межах підвладної їм землі. Вони охороняли кордони держави; здійснювали керівництво військом, зібраного з підвладної їм території; збирали данину, як на користь великого князя, так і на власні потреби; очолювали адміністрацію; здійснювали судочинство відносно підвладного їм населення; будували та охороняли торгівельні шляхи; здійснювали митну справу; придушували народні повстання; поширювали християнство, іноді входили у зовнішні зносини тощо.

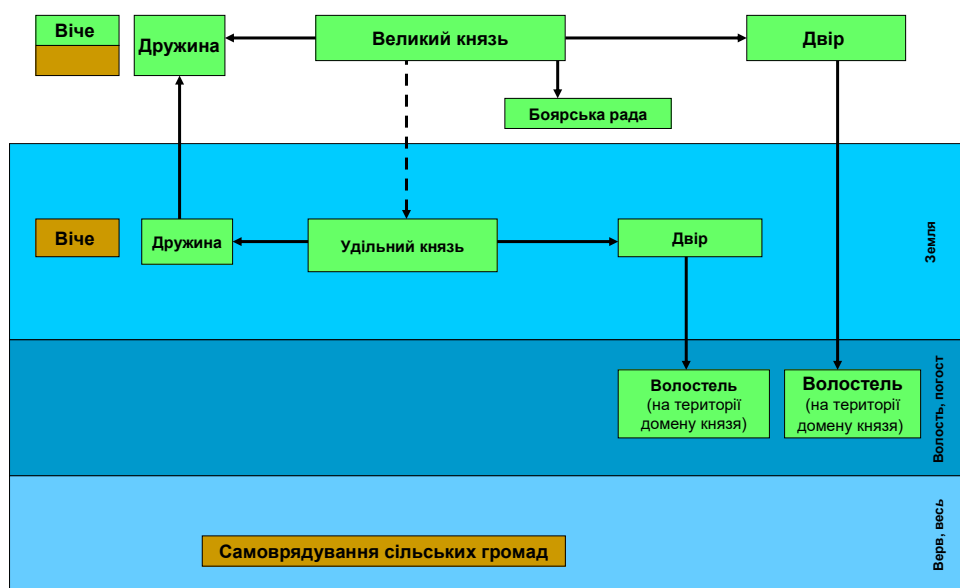


**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ КИЇВСЬКОЇ ДЕРЖАВИ У X – на початку XI ст. (за часів Володимира Великого)**



Необхідно відмітити, що на наступному етапі розвитку системи державного управління на Русі був здійснений також перехід від системи державного управління, що була побудована на основі військової організації до т.зв. двірсько-вотчинної системи державного управління. За цієї системи не існувало різниці між органами державного управління і управління особистими справами князя. Кожен, хто входив до князівського двору і відав тут будь-якою ділянкою господарства або був просто близьким прислужником князя, міг з його дозволу виконувати державні функції на території. Двірсько-вотчинна система управління існувала на всіх рівнях управління – і у великокнязівському домені і у володіннях місцевих князів.

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ КИЇВСЬКОЇ ДЕРЖАВИ У XI ст. (за часів Ярослава Мудрого та Володимира Мономаха)**

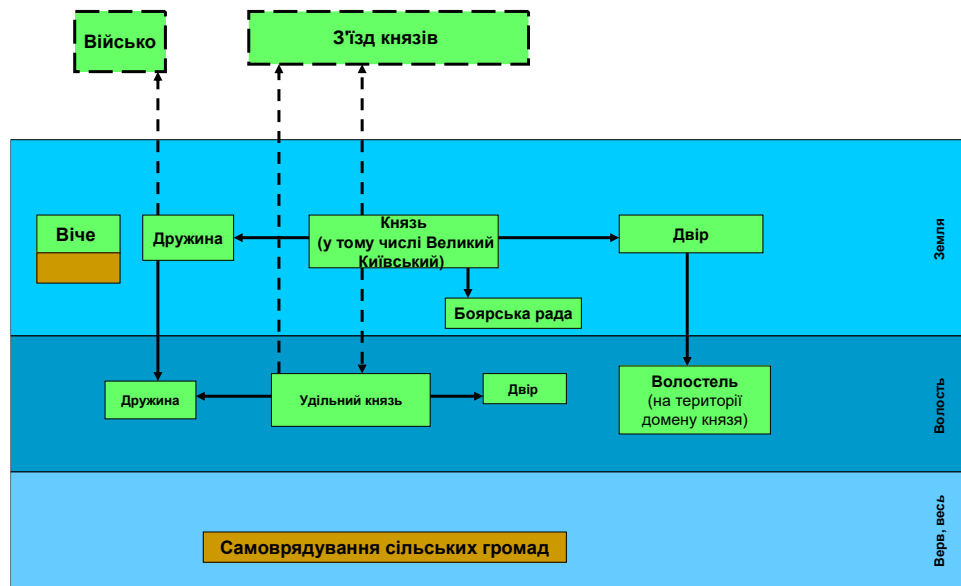


Відцентрові тенденції призвели до формування на третьому етапі розвитку державності Русі кількох князівств, що володіли значною автономією, що іноді

наближалась до повного державного суверенітету. Спадкоємцем політичної і культурної традиції Давньоруської держави на території сучасної України стало **Галицько-Волинське князівство**. Галицько-Волинське князівство включало Перемишльську, **Звенигородську**, Галицьку, Володимирську, Луцьку, Дорогобужко-Пересопницьку, Болохівську, Берестейську, Холмську, Червенську і **Белзьку** землі. Так само, як і за часів існування єдиної Давньоруської держави до складу земель входили волості, центрами яких були міста.

Система місцевого державного управління в основному зберігала риси, що були притаманні попередньому періоду. Зокрема, суверенні князівства поділялися на удільні князівства (волості), на чолі з призначеними князем урядовцями (**волостелями, посадниками**), які, переважно, були представниками тієї династії, що правила у центральному місті держави. В особі волостелей та посадників була з'єднана адміністративна, військова та судова влада.

### ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ КИЇВСЬКОЇ ДЕРЖАВИ XII-сер. XIII ст.



Значним чином на державний лад князівств, що існували на території сучасної України в останній період існування Русі (кінець XII - XIII ст.), вплинуло захоплення їх татаро-монголами. Київське, Переяславське та Чернігівське князівство як держави фактично зникли, а на базі їх уділів виник конгломерат малих князівств. Галицько-Волинське князівство хоча і збереглося як держава, але була значною мірою послаблена. При цьому на підвладній території ординці не змінили значним чином систему управління. Але князі знаходилися під постійним наглядом представників золотоординських ханів в землях Русі – баскаків, що відали збором данини на користь хану та обліком населення. Тяжкий стан південноруських земель, які були позбавлені політичної єдності і знаходилися під виснажливим золотоординською неволею, використали у своїх інтересах сусідні держави. Це призводило до перенесення на український ґрунт моделей місцевого державного управління, що були властиві державам, до яких потрапили сучасні українські землі.



В умовах ранньофеодальної державності самоврядування було представлене перш за все на сільському рівні. Сільська громада в Давній Русі мала назву **верв**. Первісно верв була родовою одиницею, яка об'єднувала групу родичів, що вели спільне господарство. Однак з розпадом родового ладу громадські зв'язки у верві стають домінуючими, і громада поступово перетворюється на територіальну організацію. Верв поєднувала селян – самостійних господарів одного або кількох сіл. Члени верви спільно володіли лісами, випасами та ін. угіддями; в межах верви періодично проводилися переділи орної землі; існувала обов'язкова для усіх членів громади сівозміна. Жителі верви були пов'язані круговою порукою і несли взаємну відповідальність за сплату данини феодалам та за скоєні на території верви злочини. Орган управління верви – копні збори або **віче**, судові справи провадив т.зв. **вервний (громадський) суд**. До складу вервного суду входили вервний **староста** і знатні члени громади (добрі люди). Компетенцією суду був захист власності, зокрема недоторканості земельних меж. Він також провадив слідство, коли на території верви траплялось вбивство. Якщо слід не вів до ін. громади і верв не знаходила вбивцю, то вона мусила сплатити викуп родичам загиблого.

Елементи самоврядування були також представлені на більш високих територіальних рівнях – у містах у вигляді **віча**. Міське віче вирішувало питання, що стосувалося міста безпосередньо, а також проблеми території навколо міста – землі-

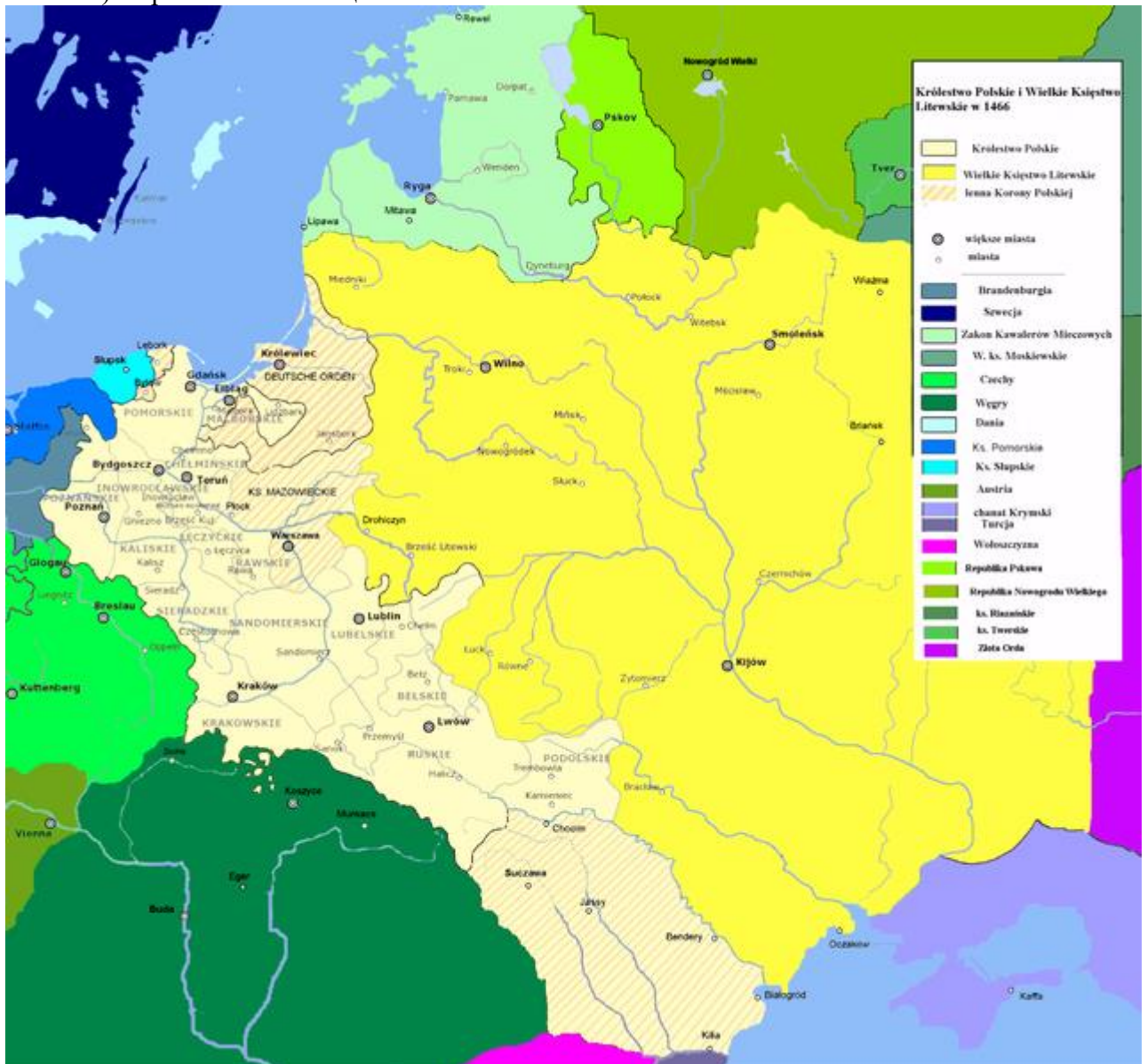
князівства. В процесі перетворення окремих князівств у самостійні держави центральне міське віче князівства вирішувало також й питання вже державного значення.

## 12.2. Модель публічного управління на територіальному рівні у Литовсько-польську добу

В результаті послаблення Золотої Орди сучасні українські землі потрапили до складу Великого князівства Литовського та Польщі, які згодом об'єдналися в єдину державу – Річ Посполита. Частина території опинилась також у складі Угорщини та Молдовського князівства.

Перегляньте карту. Визначте кордони:

а) Королівства Польща



б) [Великого князівства Литовського](#)



### В) Річі Посполитої



г) Угорщини;

д) [Молдовського князівства](#).



Включення протягом другої пол. XIV ст. Східної Волині, Поділля, Київщини та Чернігівщини до складу Великого князівства Литовського не призвело спочатку до корінної зміни системи управління цих земель. Волинь, Київщина, Новгород-Сіверщина, Чернігівщина і Поділля становили окремі удільні князівства. Однак поступово

центрального уряду скасував удільний стан українських земель, а на початку XVI ст. здійснив реформу, якою за польським зразком було введено однаковий адміністративно-територіальний поділ в українських землях, що входили до нього. Основною його територіальною одиницею визнавалось воєводство (Київське, Брацлавське і Волинське), яке поділялось на повіти.

Слід зазначити, що майже однакові процеси відбувалися на території Галичини та Західної Волині, що потрапили під владу Польського королівства у сер. XIV ст. В перші часи удільний лад цих територій був збережений, але у другій пол. XV ст. на цю територію була розповсюджена система територіального поділу, що збігалася з загальнопольською. Внаслідок укладання Люблінської унії 1556 р. Та утворення Річі Посполитої під владою Польщі опинилися майже всі українські землі. Вони входили до польської провінції Мала Польща і були поділені на шість воєводств за польським зразком – Руське (Галицька, Львівська, Перемишльська, Сяницька і Холмська землі), Белзьке (Бузький, Городельський і Грабовецький повіти), Волинське (Луцький, Володимирський і Крем'янецький повіти), Подільське (Червоногородський, Кам'янецький і Литичівський повіти), Брацлавське (Брацлавський, Вінницький і Звенигородський повіти), Київське (Київський, Житомирський, Овруцький повіти і Білоцерківське, Богуславське, Канівське, Корсунське, Романівське, Черкаське і Чигиринське староства). Також для цього періоду було характерним виділення в якості самостійної ланки територіального поділу міст на самоврядних правах, які за статусом находилися на одному рівні з повітом (землею у Руському воєводстві).

Землі Закарпаття, що були захоплені Угорщиною були розподілені між сімома комітатами (жупами) – Спишським, Земплінським, Шаризьким, Ужанським, Угочанським, Березьким, Мармароським. Північна Буковина опинилася у складі Молдавського князівства й поділялася на три волості - Чернівецьку, Хотинську і Сучавську. Після переходу Буковини разом з Молдавією до складу Туреччини вона поділялася на три цинуги - Чернівецьку, Сучавську і Кімпалужську, які склалися з околів.

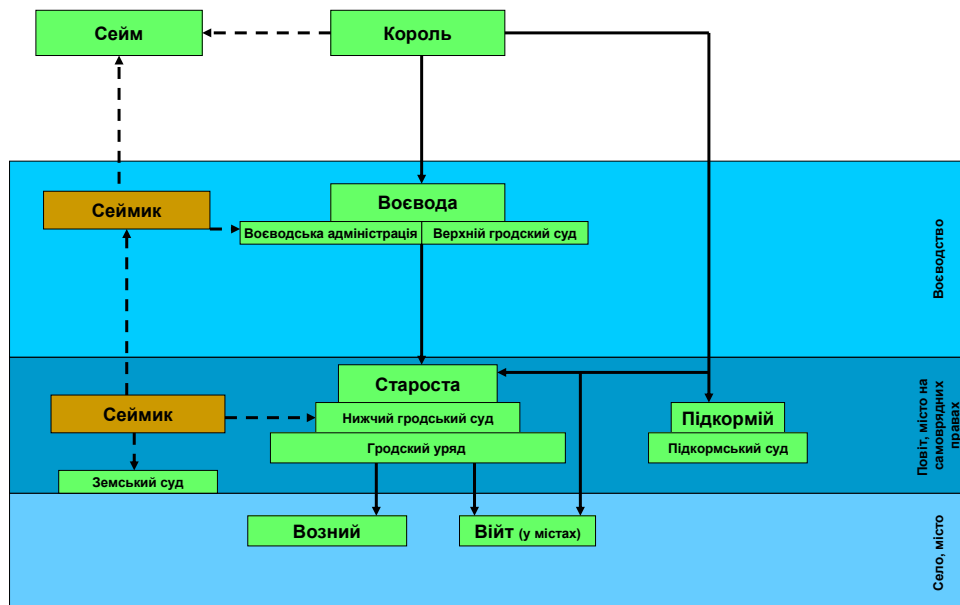
Включення протягом другої пол. XIV ст. Східної Волині, Поділля, Київщини та Чернігівщини до складу Великого князівства Литовського не призвело спочатку до корінної зміни системи управління цих земель. Литва як і Київська Русь відрізнялася на першому етапі розвитку своєї державності значною децентралізацією. Внаслідок цього місцеві князі перетворилися в удільних князів, залежних від великого князя Литовського, і знаходилися з ним у відносинах сюзеренітету-васалітету, як колись від Київського князя. При цьому, володіючи значною автономією, власну систему управління на місцях вони будували цілком самостійно. Однак згодом об'єктивні централістичні тенденції призводили до обмеження удільного стану, через надання уділів представникам литовських династій, а згодом до повної ліквідації уділів. У 1452 р. було ліквідоване Волинське князівство, у 1471 – Київське.

На початку XVI ст. уряд Великого князівства Литовського здійснив судово-адміністративну реформу, якою за польським зразком було введено однаковий адміністративно-територіальний поділ в українських землях, що входили до нього. Основною його територіальною одиницею визнавалось воєводство, яке поділялось на повіти і волості. Головною фігурою в системі місцевого державного управління стає воєвода, що призначався великим князем практично на необмежений строк. Воєвода очолював місцеву адміністрацію (замковий уряд), стежив за своєчасним стягненням державних і місцевих податків, відав питаннями організації війська, стояв на чолі замкового та городського суду. Повіт очолював староста, що був наділений широкими адміністративними та судовими повноваженнями. Центральний повіт воєводства очолювався каштеляном, який виступав як помічник воєводи. На рівні волості призначався волосний староста. Для вирішення земельних спорів утворювався на підкормський суд. Майже однакові процеси відбувалися на території Галичини та

Західної Волині, що потрапили під владу Польщі у сер. XIV ст. В перші часи удільний лад цих територій був збережений, але у 1434 було ліквідоване удільне Галицьке князівство, а у 1462 – Белзьке. На цій території виникли система державного управління, що збігалася з загальнопольською.

Внаслідок укладання Люблінської унії 1556 р. під владою Польщі опинилися майже всі українські землі. Вони були поділені на шість воєводств за польським зразком. Структура управління воєводства складалося з воєводи, як представника держави у воєводстві, що наділявся значними адміністративними та судовими повноваженнями. Крім цього воєвода головував на воєводському сеймику, де обиралися депутати до загально польського сейму, судді, вирішувалися інші місцеві справи. На рівні повіту воєводи був підлеглий староста. Треба відмітити, що незважаючи на наявність великої кількості посадових осіб на місцевому рівні, місцеве державне управління за польської доби було недостатньо розвинене. Шляхта уважно слідкувало за тим, щоб король не утворив відданого йому адміністративного апарату на місцях. Згодом у діяльності королівських урядовців значущість загальнодержавних інтересів все більш заміщувалися місцевими.

### ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ РЕЧІ ПОСПОЛІТОЇ



Особливу увагу необхідно приділити інституту Магдебурзького права. Магдебургське право в Україні поширилось у XIV-XV ст. через Польщу та Угорщину. Треба відзначити, що за міста, що отримували право на самоврядування виділялися у територіальній структурі держави у самостійні одиниці середнього рівня територіального поділу. Несамоврядні міста, навпаки, знаходилися у складі повітів та керувалися королівськими урядовцями – старостами. За магдебурзьким правом в Україні повнота влади у містах належала магістратові. Він складався з магістратських урядників – старших та молодших. До старших належали: війт, бурмістри, райці, лавники, писар, до молодших – комісар або межувальник, городничий та водний. Очолював міську владу війт, який спочатку призначався, а згодом затверджувався королем. У руках війта зосереджувалися всі важелі управління містом. Він разом з населенням міста обирав раду, до якої входило від 6 до 24 ратманів (райців). Радці обирали зі свого середовища на 1 рік бурмістрів (від 2 до 12). Разом з війтом бурмістри розглядали як судові, так і адміністративні справи.

В містах існував і спеціальний судовий орган – лава, до складу якої входили війт (голова) і 7 лавників або присяжних. Лавників також щороку обирали із середовища



заможного міського населення. Лава розглядала як цивільні, так і кримінальні справи. В деяких містах цивільні справи міщан розглядала рада; при цьому лаві були підсудні виключно кримінальні справи. Вироки у кримінальних справах обов'язково затверджувалися королем (гетьманом).

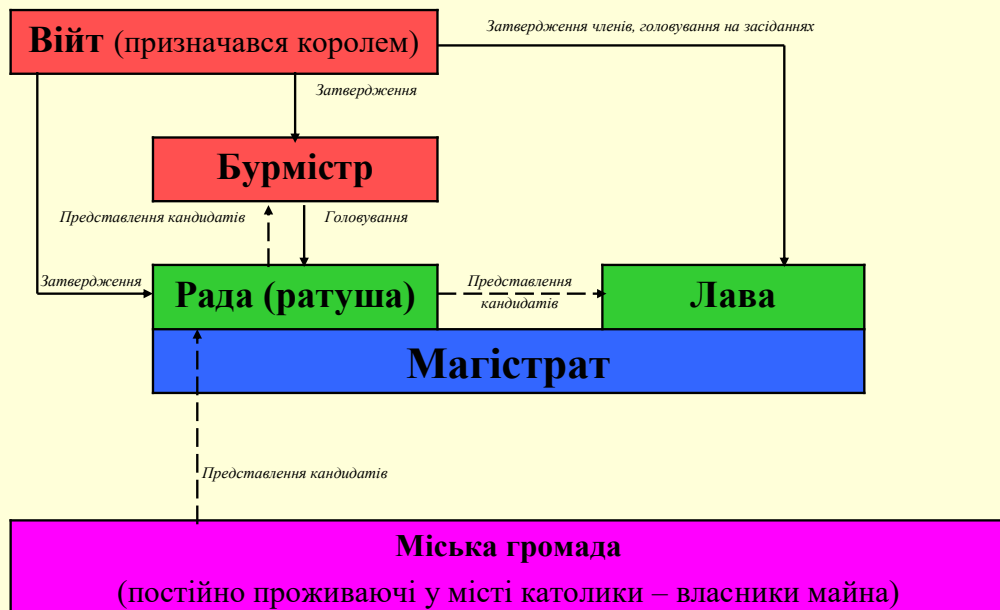
У загальному бюрократичному апарату міста певні функції мали і молодші урядники. Так, комісар виконував рішення міського суду щодо переділу землі, встановлював межові знаки. Водний виконував доручення суду, розносив судові повістки, приводив правопорушників до суду. Городничий стежив за громадським порядком у місті.

Розглядаючи повноваження міських громад за магдебурзьким правом необхідно наголосити, що жителі міст, які мали магдебурзьке право, були юридично вільними. Вони виконували як загальнодержавні повинності, так і ті, що визначала міська влада. Магдебурзьке право звільняло місто не тільки від судової, а й від адміністративної влади власника, на землі якого це місто знаходилося. Міщани звільнялися від усіх повинностей на користь власника. Із загальнодержавних повинностей головною була військова. Місто виставляло певну кількість ратників, сплачувало податки на військові потреби – „серебщину” та „ординщину”. Частина прибутків міста йшла на купівлю пороху, свинцю, набоїв. На містах лежав також обов'язок утримання розквартированого на їх території війська. Магістрат забезпечував військо продуктами, квартирами, транспортом. На жителів покладалась утримання міської адміністрації, сплата податків духовництву та на ремонтні роботи в місті. Також, жителі міст, які мали магдебурзьке право, одержували ряд привілеїв. Так вони мали право будувати [ратушу](#) з годинником і тримати трубача при ній. У нижніх приміщеннях ратуші дозволялося розміщувати крамницю, хлібні засіки, „діжку мірну” (для сипучих продуктів) і „мірницю мідну” (для рідких), доходи з яких використовувалися для загальноміських потреб. У містах, до яких приїжджало багато купців, дозволялося будувати гостинний двір. Міста мали право на „посполиту лазню”, „посполиту кухню” (шинок), млин. Усі доходи надходили до міської казни, скарбниці (скрині), ключ від якої знаходився у одного з бурмістрів. Із цієї скрині йшла оплата за магдебурзьке право, вносилися податки та покривалися інші витрати. Одним з важливих привілеїв, які надавало магдебурзьке право, було право „складу”: купці, котрі привозили товари до міста, повинні були продавати їх тільки в цьому місті й лише оптом. Роздрібна купівля-продаж була монополією місцевих купців. Приїжджі купці могли торгувати вроздріб тільки у дні ярмарків. Ярмарки і торги, які влаштовувалися у містах, сприяли їх економічному розвитку, збагаченню міських жителів.

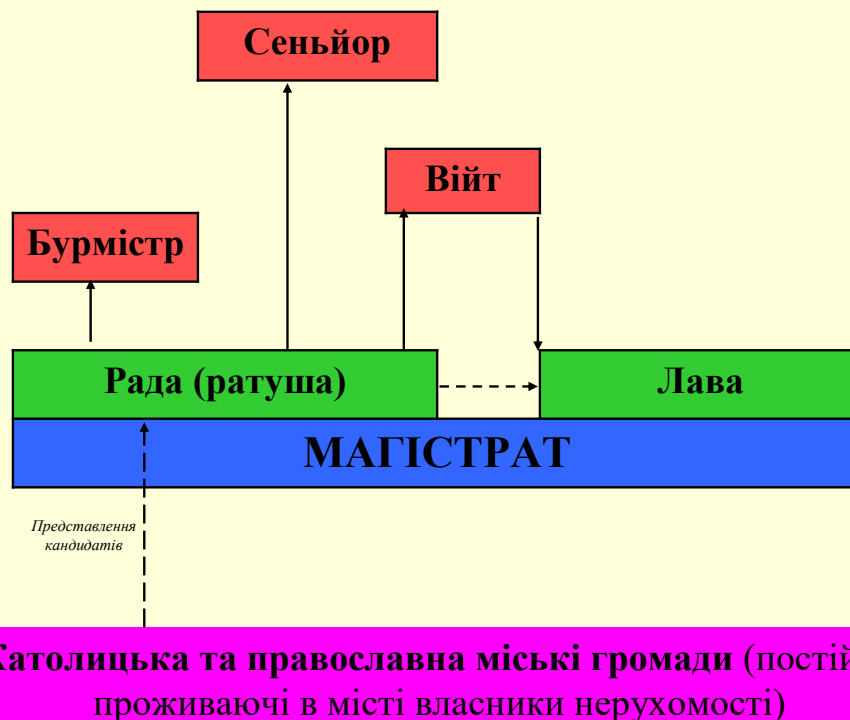
В процесі розгляду питання слід відзначити, що наприкінці XVIII ст. на українських землях в Австрії, та на початку XIX ст. на українських землях у складі Російської держави, самоврядування міст за магдебурзьким правом припинило своє існування. Головними причинами цього були: втручання державної адміністрації у справи міст з магдебурзьким правом, невизначеність компетенції війта, ради, лави; становий характер влади у містах; відсутність будь-якого контролю за діяльністю міської адміністрації з боку жителів; корупція та хабарництво серед посадових осіб тощо.

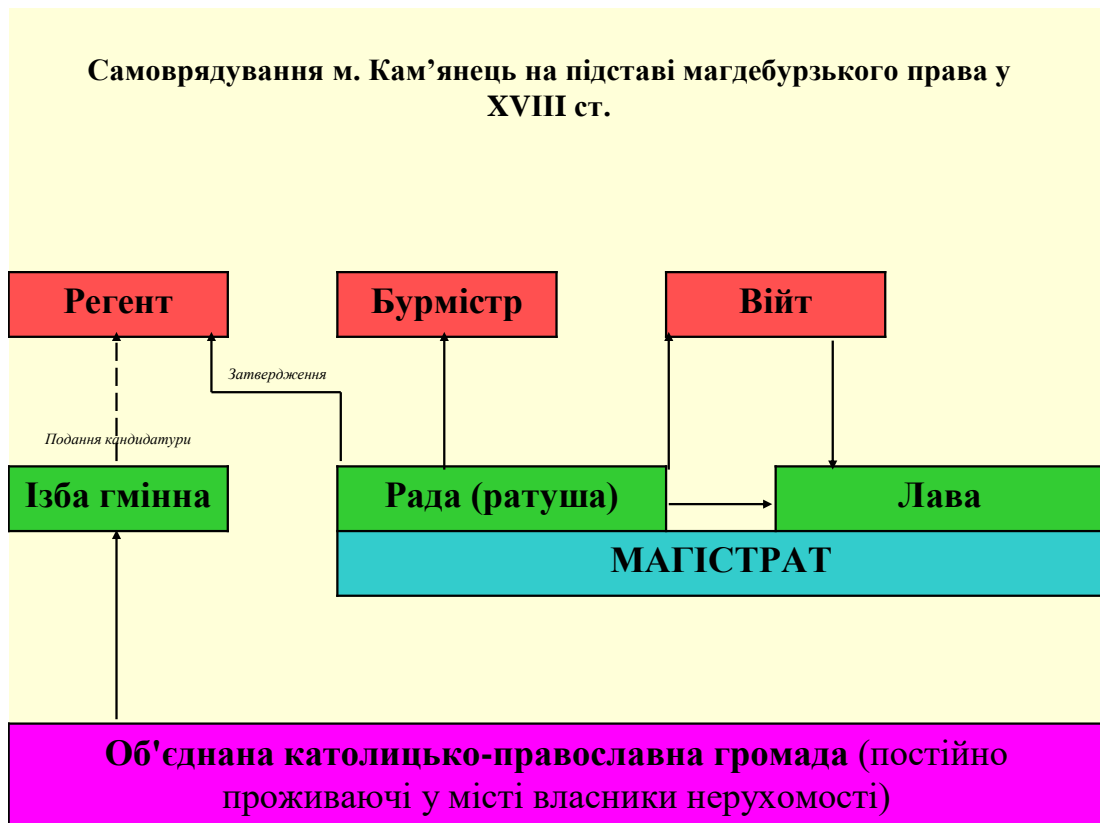
Необхідно також підкреслити, що магдебурзьке право на українських землях пройшло на шляху свого розвитку кілька етапів, пов'язаними зі ступенем незалежності міст від державної адміністрації, рівнем залучення жителів до управління, правами православних на самоврядування. тощо. Необхідно представити організаційну модель самоврядування міст за магдебурзьким правом та прокоментувати її. Одним з варіантом можуть бути схеми еволюції організаційної моделі за магдебурзьким правом у м. Кам'янець.

### Смоврядування м. Кам'янець на підставі магдебурзького права у XIV – XVI ст.



### Самоврядування м. Кам'янець на підставі магдебурзького права у XVI – XVII ст.



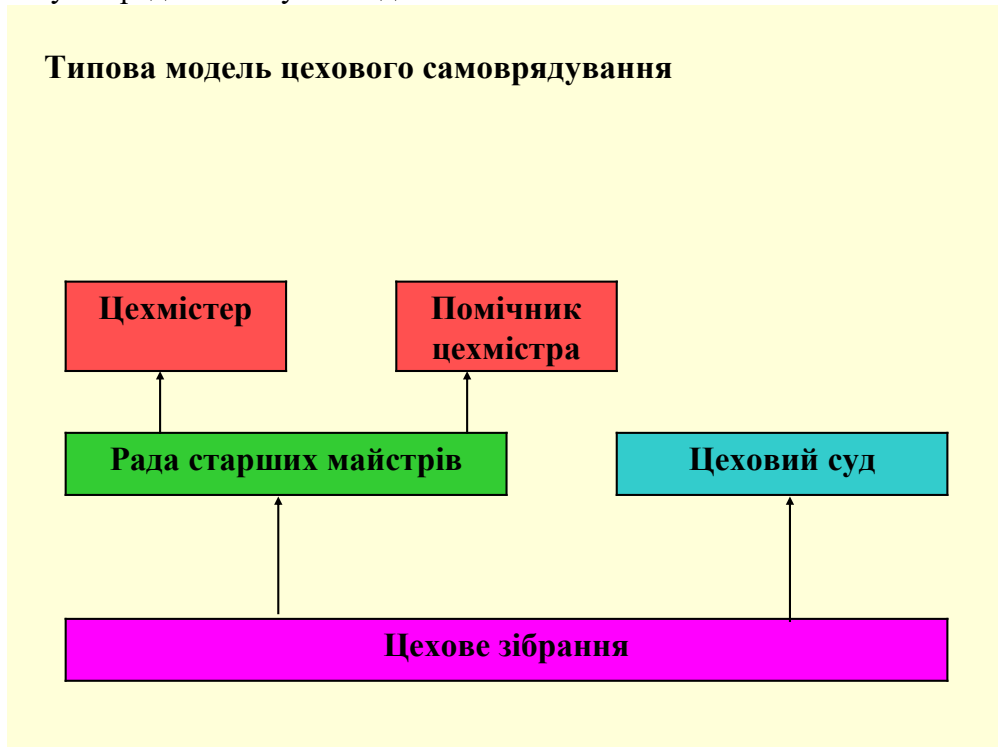


Окрім магдебурзького права, як по-перевазі станового права жителів міст (міщан), існували й інші інститути самоврядування, зокрема інших станових груп, етнічних меншин, релігійних груп тощо.

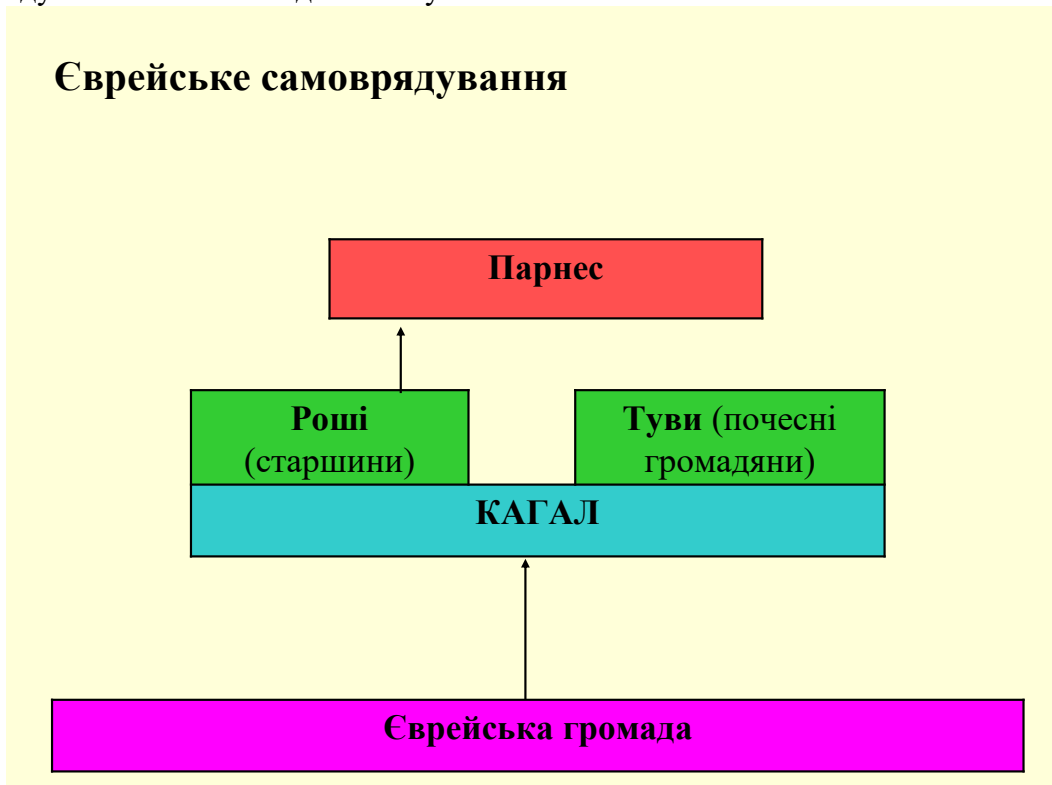
Так, в умовах утиску православної церкви в Речі Посполитій ознак органів самоврядування набували **братства**, що виникли у XV ст. Братства мали на меті підвищити роль світських елементів у церкві, відроджувати рух первісного християнства, вели активну просвітню, культурницьку, книговидавничу та богословську діяльність. З метою підвищення культурного та освітнього рівня широких верств населення і духівництва ними засновувалися братські школи, налагоджувалося книгодрукування. У центрі уваги Братств було забезпечення національних інтересів, захист прав та вільностей православного міщанства від утисків католиків та православних ієрархів. Братства затверджувались місцевим єпископом або митрополитом і діяли на основі статуту. Основним органом самоврядування були загальні збори. Очолювала братство обрана на зборах рада із старших братчиків, одним з обов'язків якої було регулювання відносин з урядом, судовими установами, духовною владою. Позови, суперечки, скарги розглядалися братським судом (братчикам заборонялося виносити ці справи на світський суд). У судовому процесі брали участь усі члени братства, причому спочатку слово надавалося молодшим. Суворим вироком братського суду було прилюдне відлучення від церкви братським священиком у храмі. З відлученням заборонялося спілкуватися, а того братчика, що порушував цю заборону, теж відлучали від церкви.

Крім православних братств суттєвим значенням володіли й **цехові братства** – ремісничі корпоративні спільноти. Вони були самоврядними громадами економічного характеру, виконували також релігійні і військові функції, а також судові. Братство цехове мало чітку ієрархічну будову, представлену соціально-віковими категоріями: старші брати (старші майстри), брати (майстри), товариші (підмайстри), хлопці (учні). Офіційно членами **цеху** вважалися лише брати й старші брати. Товариші й хлопці входили до складу сім'ї брата. Старші брати як головні хранителі традицій та охоронці порядків утворювали ради старійшин або колегії столових, які контролювали діяльність органів цехового самоврядування, фінансовий обіг тощо. Справами керували виборні посадові

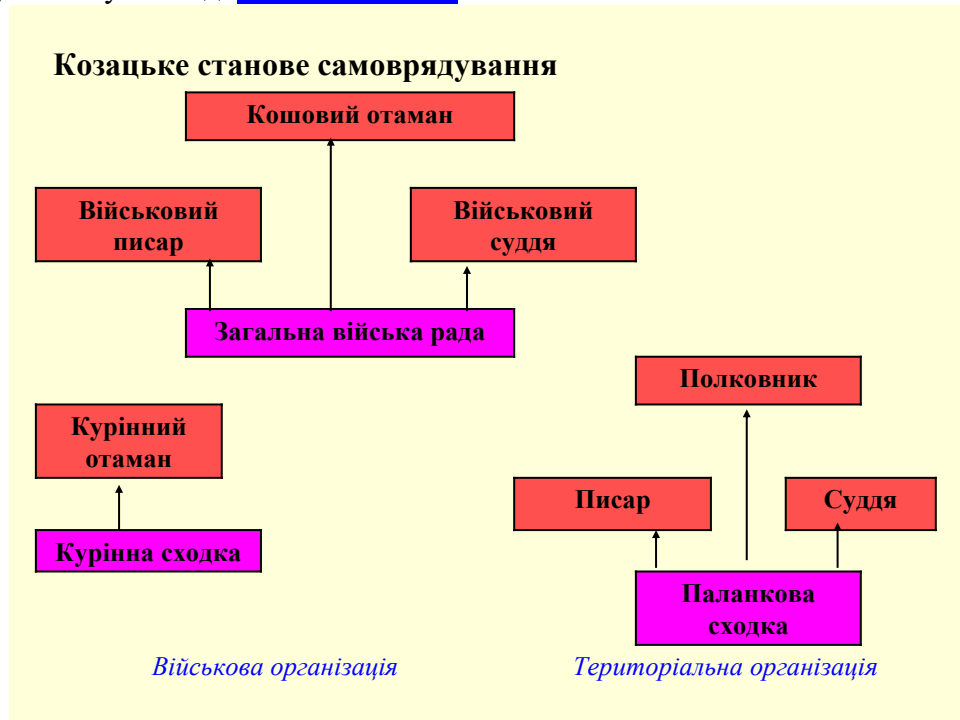
особи: цехмістер, або пагонєць, помічник цехмістра, лавники, ключник. Позови, спірні питання, що виникали всередині громади, розглядалися й вирішувалися **цеховим судом**. Влада належала загальним зборам братів. Типову модель цехового самоврядування слухачі можуть представити у вигляді схеми.



Прикладом етнічного самоврядування було вірменське або єврейське. Так, головним органом самоврядування євреїв був **кагал**, що стояв на чолі окремої єврейської громади і виконував посередницькі функції між нею та державою. Схема єврейського самоврядування може виглядати наступним чином



Крім цього, необхідно зазначити, що особливе значення належало в цей період шляхетському становому самоврядуванню, у вигляді **сеймиків** та козацькому становому самоврядуванню у вигляді **військових рад**.



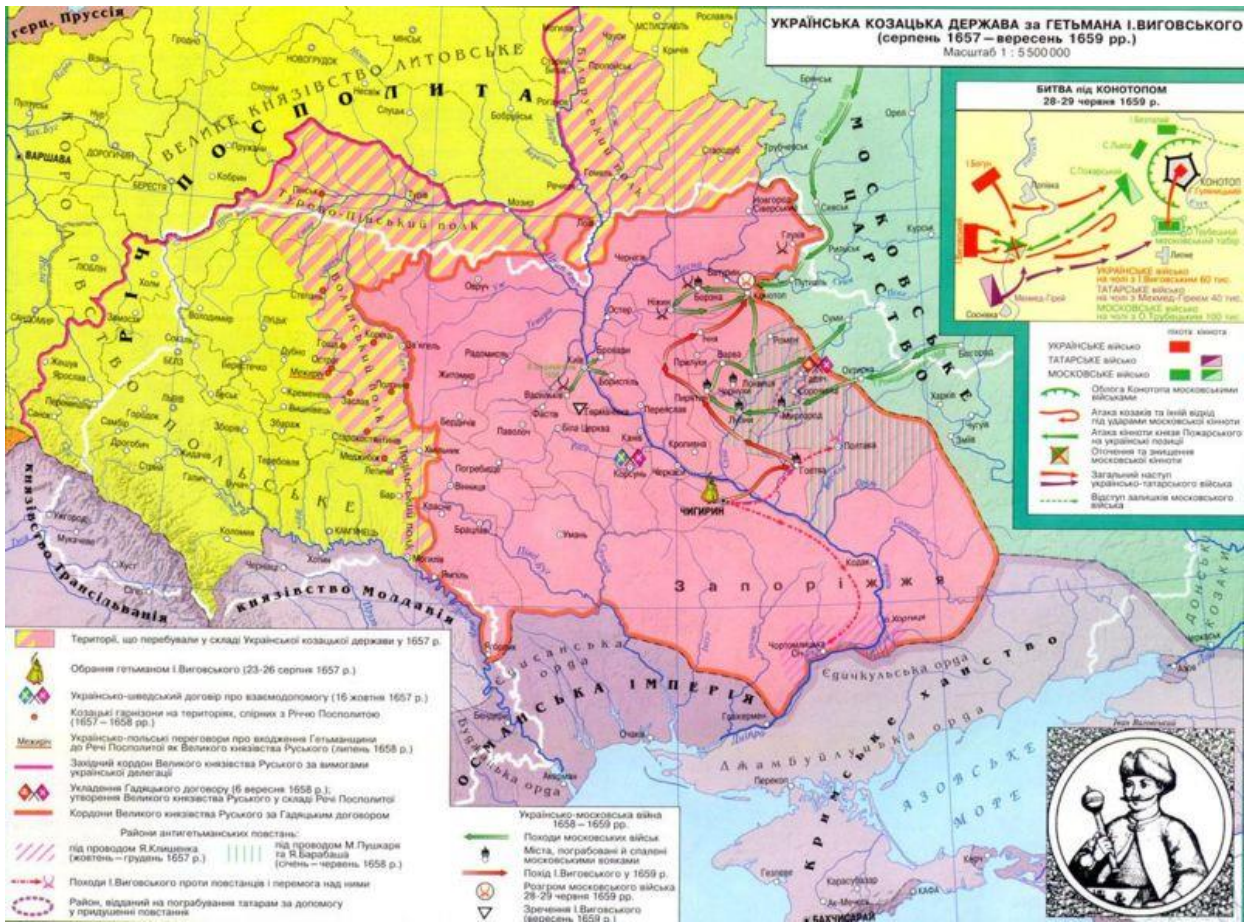
У XV ст. для захисту від татарсько-турецької агресії у пониззі Дніпра на південь від дніпровських порогів виникло військово-політичне утворення – **Запорізька Січ**. Адміністративно воно поділялись на округи – **паланки**: на правому березі Дніпра – Кодацька, Бугогардівська, Інгульська (Перевознинська), на лівому – Протовчанська, Самарська, Орельська, Кальміуська і Прогноївська.

### 12.3. Модель публічного управління на територіальному рівні в період розвитку козацької державності сер. XVII – пол. XVIII ст.

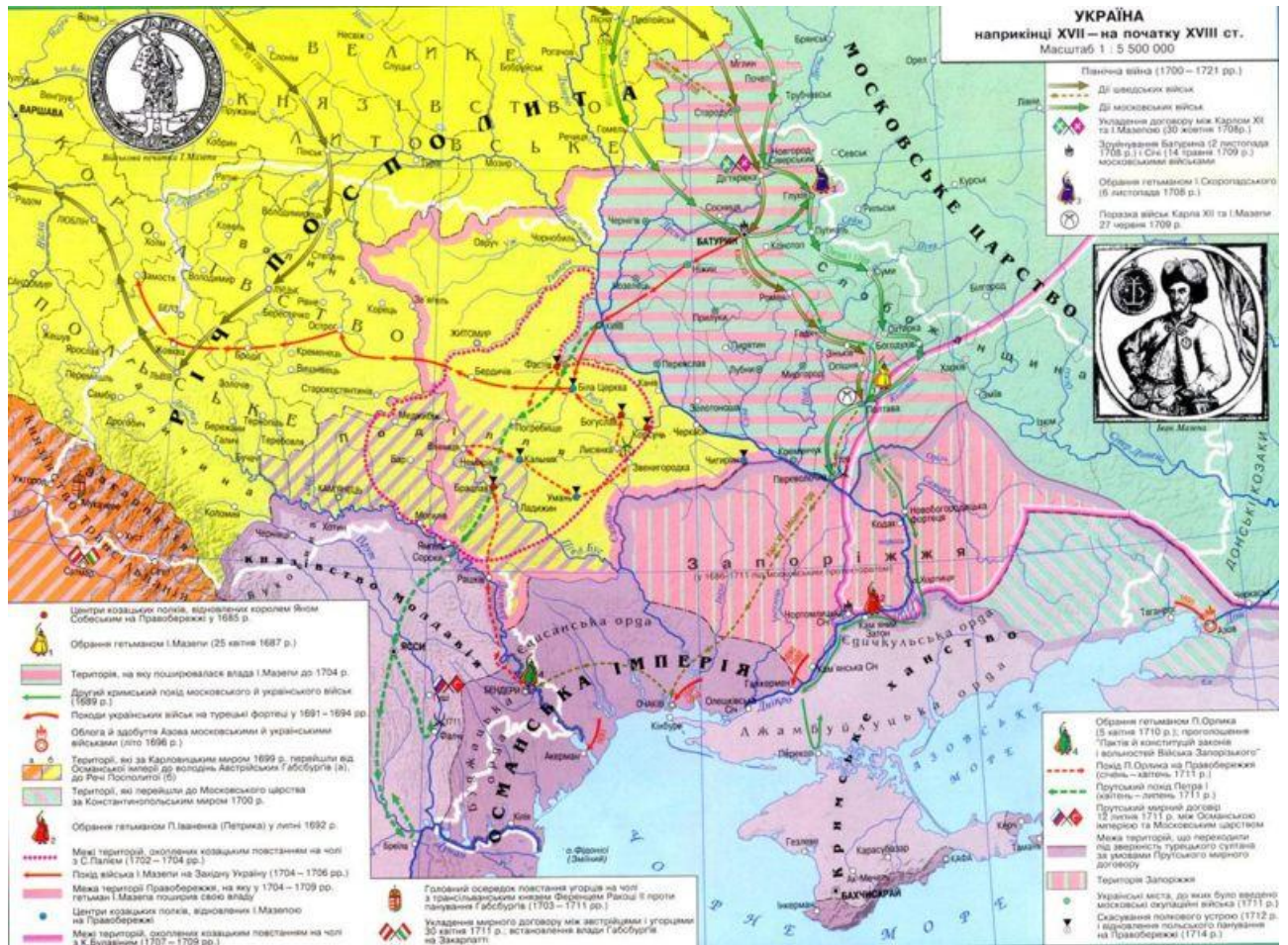
Видатною подією в історії України була Визвольна війна сер. XVII ст., яка призвела до формування першої української національної державності, а, отже й до нової системи територіального поділу.

**Перегляньте карту. Визначте:**

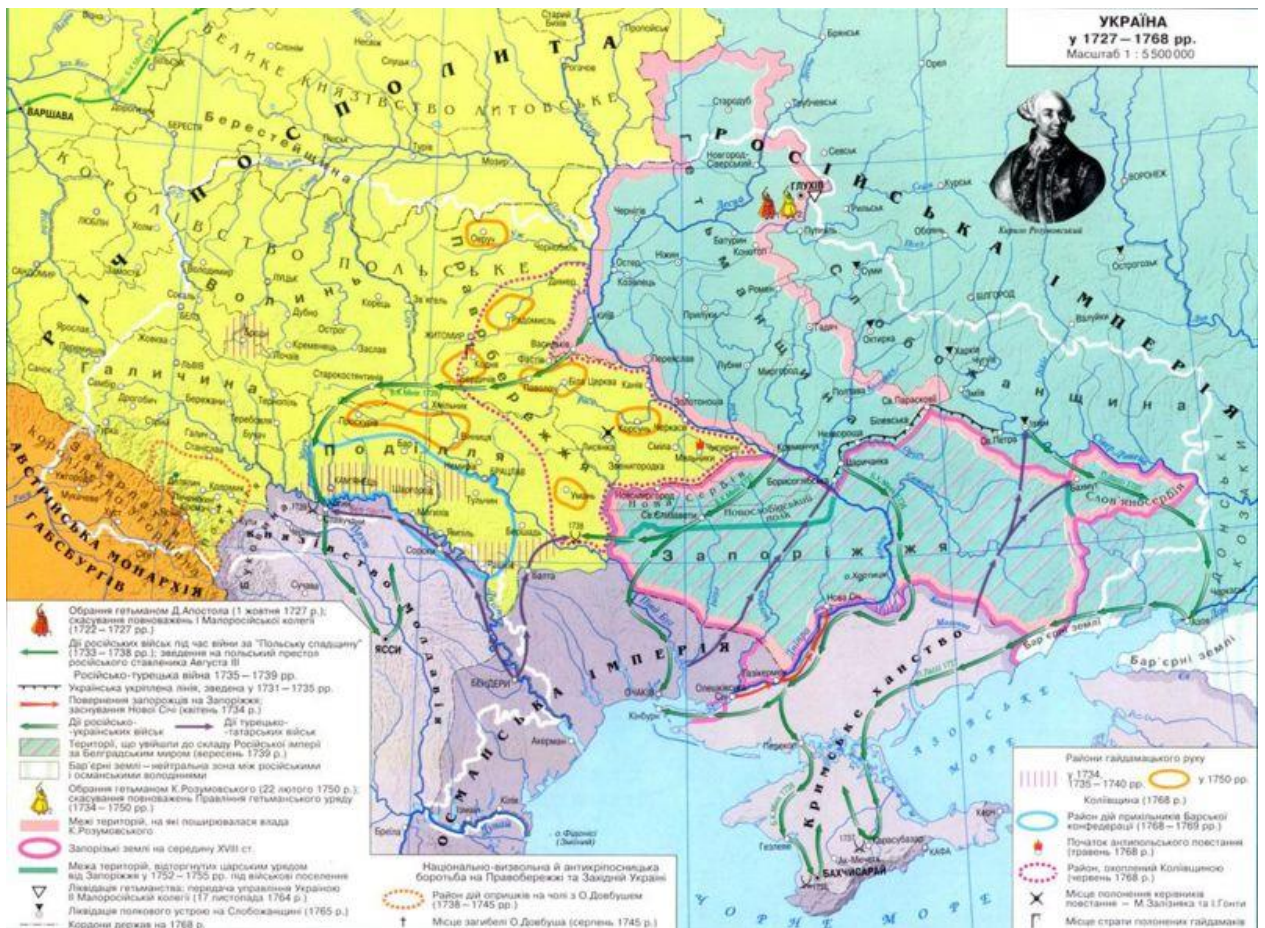
- а) козацької держави (**Гетьманщини**) та Запорізької Січі у сер. XVII ст.;



б) автономії України у складі Росії та Польщі, територію Слобідської України, Запорізької Січі наприкінці XVII – початку XVIII ст.



в) автономії України у складі **Російської імперії**, територію Слобідської України, Запорізької Січі у середині XVIII ст.;



Рекомендується використати в якості джерела: Автономія України 17-18 ст.// Юридична енциклопедія. – К.: Українська енциклопедія, 2001. – т. 1. – с. 25-26.

Територіальний поділ України здійснювався відповідно до козацького станового військово-адміністративного принципу – на **полки**, що поділялися на **сотні (полковотенний устрій)**. В 1650 р. було 20 полків (**Чигиринський, Черкаський, Корсунський, Білоцерківський, Канівський, Переяславський, Брацлавський, Вінницький** (Калиницький), **Київський, Кропивнянський, Миргородський, Ніжинський, Полтавський, Чернігівський, Прилуцький, Уманський, Волинський, Турово-Пінський, Білоруський (Чауський) і Подільський**) та сотні (від 11 до 23 у полку), останні охоплювали територію декількох **куренів** – сіл. Самоврядні міста і в цей період зберегли свій самостійний адміністративний статус і знаходилися на одному територіальному рівні з сотнями.

Слобідська Україна, що утворилася в межах Російської держави й підпорядковувалася Білгородському воєводі, також сприйняла поділ на полки – **Острогозький, Сумський, Охтирський, Харківський, Балакліївський, Ізюмський**.

Полковий поділ значною мірою змінювався за час української автономії. При цьому слід врахувати, що територія Гетьманщини не була усталеною та була розділена поміж Росією та Польщею.

Щодо форми територіального устрою в цей період необхідно зазначити, що у період козацької державності Україна пройшла кілька етапів свого розвитку:

- 1) конфедеративний союз з Росією у формі особистої унії 1654-1665
- 2) союз у формі реальної унії (утворення єдиного державного суб'єкта) 1665-1710



3) автономія (державна, пізніше адміністративна) 1710 – 1782 р.

Запорізька Січ мала автономні права у складі Росії до 1775 р., Слобідська Україна до 1782 р., Правобережна Україна у складі Польщі до 1700 р.

Внутрішній устрій України був відносно централізованим. Полковники і сотники обиралися, хоча і підпорядковувалися гетьману. Також в деяких містах утворювався інститут міського самоврядування.

Територіальний поділ України здійснювався відповідно до військово-адміністративного принципу на полки та сотні, кількість яких не була стабільною. Міста на території України дорівнювалися сотням, а на нижньому рівні територіального поділу знаходилися села. У межах полку вся адміністративна, військова та судова влада належала полковнику та полковій адміністрації. До початку XVIII ст. полковники обиралися на полковій військовій раді в присутності представників гетьмана, що мали великий вплив на вибір кандидата, якого затверджував гетьман. Згодом все частіше зустрічалися випадки призначення полковників гетьманом за згодою старшинської ради. З часів Петра I полковники призначалися царськими указами за рекомендаціями гетьмана.

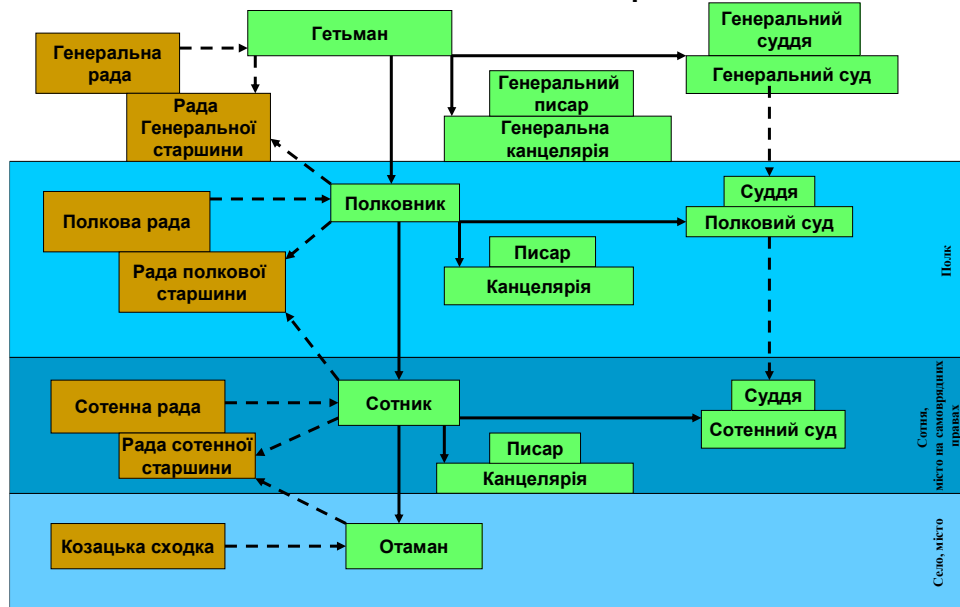
У зв'язку із законодавчою неврегульованістю влада полковника залежала від прихильності до нього гетьмана. В одних випадках гетьмани збільшували повноваження полковника, в інших – обмежували їх. Як голова полкового уряду полковник мав широкі військові, адміністративні і судові повноваження. Він був командувачем основного військового підрозділу козацької армії – полку, ніс персональну відповідальність за його боєздатність та проведення бойових операцій. Керуючись наказами гетьмана, полковник проводив мобілізацію та демобілізацію козаків, наглядав за будівництвом та утриманням фортифікаційних споруд, що знаходилися на території полку, контролював забезпечення полку зброєю, боєприпасами, технічними засобами, продуктами харчування. В цивільному плані полковник організував роботу полкового уряду, йому безпосередньо були підпорядковані полкові старшини та сотники. Він затверджував рішення полкового уряду, приймав накази. Полковник наглядав за виконанням гетьманських універсалів та царських грамот. Йому належало право розпоряджатися необробленими земельними угіддями, надавати у користування маєтності – млини, греблі, ставки, сіножаті, встановлювати оренди. На підставі гетьманських універсалів полковники мали право встановлювати податки. На них покладалося забезпечення правопорядку на території полку, організація і проведення попереднього слідства, придушення заворушень. До відання полковника належало виконання нотаріальних дій – посвідчення дарчих, купчих, боргових записів, видача подорожніх листів та інших документів. Нарешті, полковник очолював колегію [полкового суду \(козацький суд\)](#).

У здійсненні його функцій полковнику допомагала полкова старшина, до якої входили обозний, суддя, писар, осавули, хорунжі, що складали полковий уряд. У перші часі існування Гетьманщини вони обиралися на полковій військовій раді, а згодом призначалися полковником. Полкова старшина, а також сотники утворювали дорадчий орган при полковникові – полкову раду, яка збиралася у вузькому (виключно полкова старшина) та широкому (полкова та сотенна старшина) колі. До відання ради належало вирішення багатьох адміністративно-господарських та фінансових справ, судочинство. Рада мала право затверджувати або скасовувати рішення полковника, хоча користувалася цим правом дуже рідко. Аналогічним чином здійснювалася влада на рівні сотні на чолі із [сотниками](#), що також очолювали [сотенний суд](#). У містах та селах влада належала відповідним [отаманам](#). На рівні сіл утворювалися також [сільські суди](#). У 1764 р. В межах Гетьманщини була проведена [судова реформа](#), що призвела до уніфікації судових установ.

Окрему територіальну одиницю на території України складала Запорізька Січ, що користувалася певною самостійністю відносно гетьманського та царського урядів. Територіально Запорізька Січ розділялася на паланки з виборним керівництвом – паланковим отаманом, осавулом, писарем влада яких була подібною владі полковників та

сотників у Гетьманщині. Державне управління Слобідською Україною, що сформувалася у другій пол. XVII ст. у складі Московської держави також будувалося за зразком Гетьманщини, з єдиною відмінністю – полковники підлягали владі Білгородського воєводи.

### ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА ТЕРИТОРІЇ ГЕТЬМАНЩИНИ



#### 12.4. Модель публічного управління на територіальному рівні на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій.

Обмеження козацького самоврядування призвело до поступової ліквідації полкового устрою. На Правобережжі полково-сотенний устрій був скасований Польщею у 1700 р. і відновлена загальнопольська модель поділу на воєводства (Київське, Брацлавське, Подільське, Волинське, Руське і Белзьке воєводства) та повіти.

На Правобережжі та Слобідській Україні полково-сотенний устрій був скасований протягом 1780-1782 рр. і на цю територію розповсюджена російська система територіального поділу. Однак, ще у 1708 на території Лівобережної України було утворено дві губернії – **Київську** (Київська, Білгородська, Бахмутська **провінції**) і **Азовську** (Бахмутська, Воронежська, Тамбовська, Євєцька, Мацька провінції), що фактично поклато початок створенню паралельних систем територіального поділу.

Відповідно до царського указу від 1796 «Про новий поділ держави на губернії» в Україні утворювалися губернії. Протягом XIX ст. існувало 10 губерній: Київська, **Полтавська**, **Чернігівська**, **Харківська**, **Катеринославська**, Херсонська, **Таврійська**, **Подільська**, **Волинська**. В Україні також було створено чотири **генерал-губернаторства** (намісництва): **Київське** (Київська, Волинська і Подільська губернії), **Малоросійське** (Полтавська і Чернігівська), **Харківське** (Харківська і Воронежська), **Новоросійське** (Катеринославська, Таврійська, Херсонська губ. і Бессарабська обл.). У 1912 було створено Холмську губернію, а в Галицько-Буковинське генерал-губернаторство. Українські губернії поділялися на 99 повітів (уїздів) – від 6 до 15 у губернії, а останні на волості. Деякі міста (Одеса, Миколаїв, Херсон, Керч) знаходилися на верхньому територіальному рівні будучи т.зв. **градоначальництва**. Міста – центри губерній та повітів знаходилися на середньому рівні територіального поділу. Інші – заштатні міста – відносилися до нижнього рівня територіальних одиниць. У сер. XIX ст. повітові міста та повіти були об'єднані в єдину територіальну одиницю.

№ п/п	Губернії на території сучасної України	Площа (км <sup>2</sup> )	Населення <u>1897</u>	Центр	Склад (повіти на території сучасної України)
1	<a href="#">Бесарабська губернія</a> (Аккрманській, Ізмаїльський та Хотинський повіти)	21 500	810 053	<a href="#">Кишинев</a>	3 повіти
2	<a href="#">Волинська губернія</a>	71 700	2 989 482	<a href="#">Житомир</a>	12 повітів
3	<a href="#">Катеринославська губернія</a>	63 377	2 113 674	<a href="#">Катеринослав</a>	8 повітів
4	<a href="#">Київська губернія</a>	50 900	3 559 229	<a href="#">Київ</a>	12 повітів
5	<a href="#">Курська губернія</a> (Путівльський повіт)	2 860	164 133	<a href="#">Курськ</a>	1 повіт
6	<a href="#">Подільська губернія</a>	42 000	3 018 299	<a href="#">Кам'янець-Подільський</a>	12 повітів
7	<a href="#">Полтавська губернія</a>	49 800	2 778 151	<a href="#">Полтава</a>	15 повітів
8	<a href="#">Таврійська губернія</a>	60 660	1 447 790	<a href="#">Сімферополь</a>	10 повітів
9	<a href="#">Харківська губернія</a>	54 496	2 492 316	<a href="#">Харків</a>	11 повітів
10	<a href="#">Херсонська губернія</a>	71 936	2 733 612	<a href="#">Херсон</a>	6 повітів
11	<a href="#">Чернігівська губернія</a>	52 396	1 662 541	<a href="#">Чернігів</a>	11 повітів
	<b>Разом</b>	<b>491.200</b>	<b>24 411 593</b>		<b>102 повіти (1989 волостей) у складі 12 губерній</b>

В результаті розділу Польщі частина українських земель опинилася у складі Австрії (Австро-Угорщини) і входила поряд з етнічними польськими землями до [Коронного краю](#) Галичини і Лодомерії. Територія коронного краю поділялась на округи і дистрикти, кількість яких змінювалась. Так, до 1782 існувало 6 округів і 59 дистриктів, а 1867 - 17 округів і 176 дистриктів. Буковина також потрапила до Австрії і до 1867 р. була частиною Галичини в якості окремого округу, згодом отримала статус самостійного Коронного краю. У 1867 р. коронні краї у Галичині й Буковині отримали статус провінції і почали поділятися на повіти.

Закарпаття в цей період було у складі Угорщини (Пожонське (Братиславське) намісництво) і зберегло поділ на жупи (комітати), які в свою чергу склалися з доміній.

Ліквідація Гетьманщини, Запорізької Січі, полкового поділу на Слобідській Україні у другій пол. XVIII ст. призвели до поширення на територію України російської загальноімперської системи державного управління.

Система державного управління до початку XIX ст. відрізнялася значною децентралізацією державних функцій, що було слідством закріплення за місцевими органами державної влади значних повноважень. Урядовий апарат на місцевому рівні був представлений намісником ([генерал-губернатором](#)), що очолював кілька губерній. Він володів надзвичайними повноваженнями та відповідав виключно перед імператором. Будучи у столиці намісники приймали участь у роботі Сенату – вищого дорадчого та розпорядницького органу при імператорі. Розпливчаті формулювання, що визначали права намісників давали йому необмежені повноваження. Намісник був головою місцевої адміністрації та поліції, здійснював загальний нагляд за всім місцевим апаратом управління та суду. Йому підпорядковувалися війська, що знаходилися на відповідній

території. Виконавчим органом намісництва була канцелярія, що складалось з радників. На рівні губернії намісник діяв через губернатора. **Губернатор** здійснював адміністративне управління губернією за допомогою колегіальної установи – **губернського правління**. Губернатор також головував у т.зв. приказі громадської опіки, до якого входили засідателі від губернських станових судів. Прикази громадської безпеки управляли місцевими школами, лікарнями, благодійними установами. У деяких містах також були утворені т.зв. градоначальництва, які користувалися статусом губернії на чолі із **градоначальниками**.

Губернатору та губернському правлінню на рівні повіту був підвідомчий нижчий **земський суд** – поліцейський орган, що складався з земського справника та кількох засідателів, які обиралися дворянством повіту. Нижчий земський суд виконував розпорядження вищестоящих влад, а також вироки суду, здійснював попереднє слідство з кримінальних злочинів. У віданні справників та нижчих земських судів знаходилися й інші завдання: зібрання податків, виконання натуральних повинностей, нагляд за торгівлею, станом доріг, санітарним станом тощо. На рівні міст – центрів губернії окреслені повноваження покладалися на **поліцмейстера**, а в містах – центрах повітів – на **городничих**, які очолювали т.зв. благочинну **управу**.

Господарські функції знаходилися на рівні губернії у віданні **казенної палати** та казначейства у повіті. Головою казенної палати був віце-губернатор, що призначався сенатом. Казенна палата розпоряджалася численними фінансовими та адміністративно-господарськими справами. Зокрема, вона збирала податки, відала державним майном, державними селянами, акцизами, наглядала за торгівлею та промисловістю, здійснювала ревізію, видачу утримання чиновникам тощо.

Найважливішими місцевими судами губернії були палати кримінального та цивільного суду. Обидві палати були апеляційними інстанціями для перегляду справ, що вирішувались у нижчих судах. Склад кожної з палат призначався сенатом. На рівні губернії створювався також т.зв. **совісний суд**, що ставив за мету примирення сторін конфлікту. В кожній губернії створювалися й станові суди для розгляду в апеляційному порядку кримінальних та цивільних справ дворян – верхній **земський суд**, мешканців міст – губернський **магістрат**, а також державних селян – верхня **розправа**. Голови цих судів також призначалися сенатом, а склад – відповідними станами. На рівні повіту діяли станові суди першої інстанції – **уїзний суд** для дворян, міський магістрат, нижня розправа. На рівні територій держави також створювалися органи прокурорського нагляду – губернський прокурор та **стряпчий** на рівні повіту. Їх повноваження були достатньо обмежені – формальний нагляд за законністю дій чиновників та установ та роз'ясненням законів.

На всі місцеві державні установи великий вплив здійснювало місцеве дворянство, яке формувало до половини всього чиновництва.



прирівнювалися до губернаторів. Їм були підвідомчі міське управління і поліція, нагляд за торгівлею і навіть деякі суди (наприклад, комерційні).

До органів адміністрації і поліції на місцях примикали органи жандармерії. Жандармський округ на чолі з жандармським генералом охоплював кілька губерній і поділявся на губернські відділення на чолі з жандармським штаб-офіцером. Жандармерія здійснювала вироки суду, здійснювала пошук по карних злочинах, здійснювала нагляд за місцевим адміністративним апаратом.

Утворення Міністерства юстиції привело також до зміни судової системи на місцевому рівні. Були ліквідовані як зайві верхні і нижні розправи, губернські магістрати і верхні земські суди. У кожній губернії збереглися загальстанові суди – палати карного і цивільного суду, совісний суд. У повітах діяв становий (для дворян і селян) повітовий суд, збереглися станові суди для городян – магістрат, були засновані комерційні і словесні суди. Фактично суди були додатком до адміністрації і поліції. На затвердження губернатора надходили усі вироки судів. Судове слідство проводилося органами повітової і міської поліції, а також особливо призначеними чиновниками. З утворенням міністерств прокуратура на місцях була також передана у відомство Міністерства юстиції.

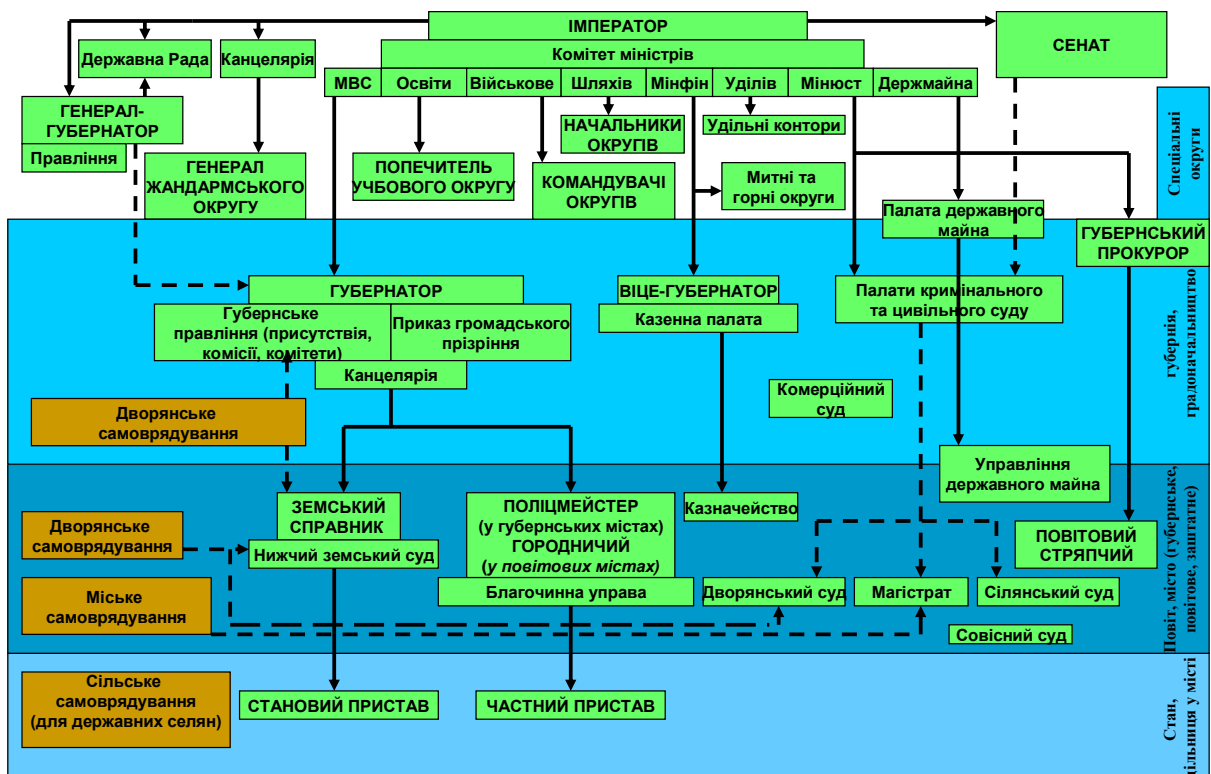
Місцевими установами Міністерства фінансів були казенні палати і повітові казначейства. До основних їхніх функцій були віднесені питання пов'язані зі збором податків і зборів, здійсненням фінансового контролю, фінансуванням державних витрат, видачею паспортів, продажем гербового паперу. До відання Міністерства фінансів відносилися також митні округи.

Місцевими установами Міністерства державного майна були губернська палата державного майна і повітове управління державного майна.

Місцевими установами Міністерства народної освіти були навчальні округи (по декілька губерній у кожному окрузі) на чолі з попечителем навчального округу.

Військове міністерство мало також свої місцеві адміністративно-господарські органи, що об'єднувалися у не співпадаючі один з одним артилерійські, інженерні, провіантські тощо округи.

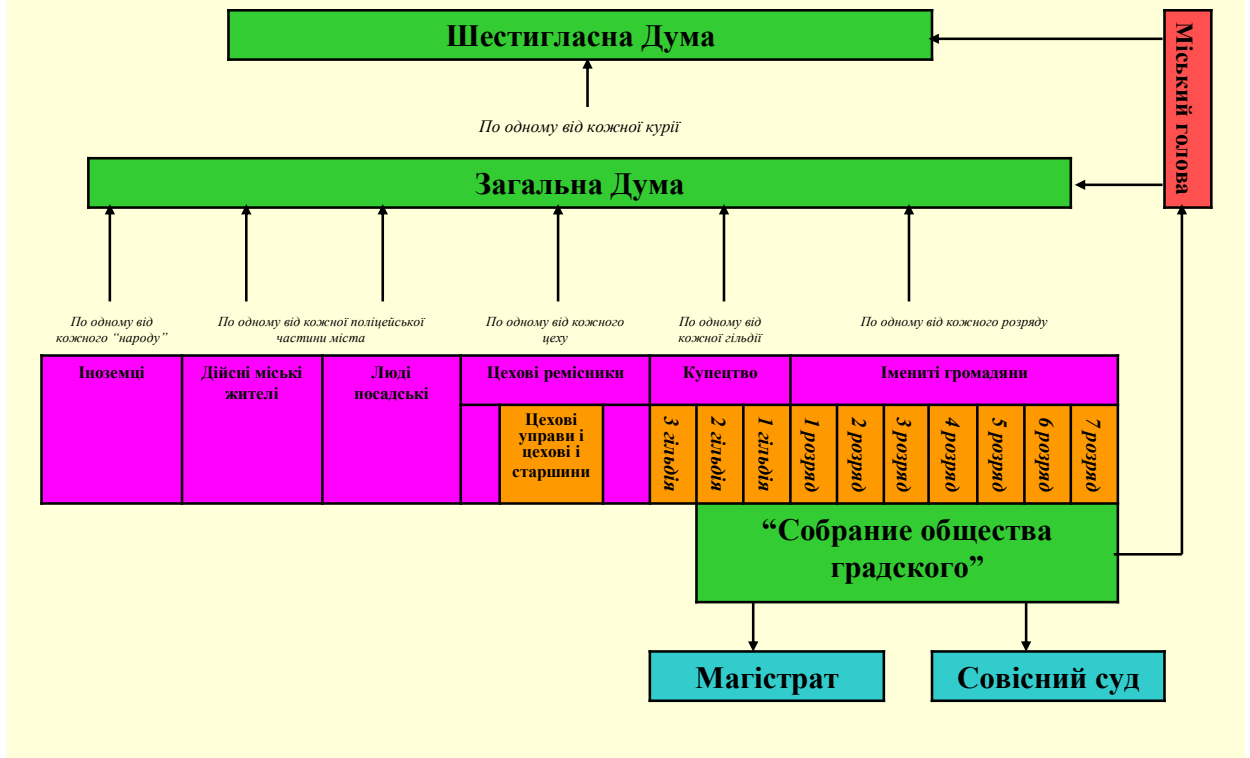
## ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ПІД ВЛАДОЮ РОСІЇ У ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ ст.



Самоврядування міст у складі Російської імперії у першій половині XIX ст., що прийшло на зміну магдебурзькому праву, регулювалось т.зв. Жалуваною грамотою містам 1785 р. Згідно з Жалуваною грамотою містам усе населення міст поділялося на 6 станів: до 1-го входили „справжні міські обивателі”, які мали в місті будинок або землю, що у свою чергу поділялися на 7 розрядів в залежності від вартості нерухомості; до 2-го – купці, що поділялися на 3 гільдії в залежності від багатства; 3-стан утворювали цехові ремісники; 4-й – іноземці, які працювали в місті; до 5-го входили „імениті громадяни”: вчені, художники, банкіри, судовласники тощо; 6-го, т.зв. посадські, які працювали в місті на основі найму. Основна частина населення міст, яка входила до 3-го та 6 станів, дістала назву „міщан”. Належність до станів закріплювалася записом населення до міської „обивательської книги”, поділеної на 6 частин. Найбільші пільги надавалися грамотою першому та другому стану (за виключенням купців 3 гільдії), які утворювали т.зв. „зібрання общества градського”, що збиралося один раз на три роки та обирало міського голову та судові органи – магістрат та совісний суд.

Містом, згідно з Жалуваною грамотою, керувала загальна міська дума, до складу якої входили гласні. До загальної думи обиралися по одному представнику від кожного розряду 1 стану, по одному представнику від кожної гільдії 2 стану, по одному представнику кожного цеху 3 стану, по одному представнику від кожного „народу” 4 стану; та по одному представнику від кожної поліцейської частини для 5-го та 6-го стану. Правом голосу володіли громадяни, які досягли 25-річного віку. У свою чергу, Загальна дума обирала виконавчий орган – шестигласну думу, до якої сходили по одному представнику від кожного стану. Шестигласна дума працювала регулярно під головуванням міського голови. Органи міського самоврядування відали питаннями благоустрою, продовольства, санітарного стану міста, розвитком торгівлі і промисловості, але за погодженням з органами місцевої адміністрації і під її постійним контролем. Висвітлення даного питання повинно супроводжуватися презентацією організаційної моделі самоврядування міст у режимі Power Point.

## Структура самоврядування за Жалуваною грамотою містам 1775 р.



Буржуазні реформи 60-70-х рр. XIX ст. певною мірою перебудували систему державного управління.

Главою місцевої адміністрації залишався губернатор, що офіційно визнавався в якості представника Міністерства внутрішніх справ. У період буржуазних реформ компетенція губернаторів трохи звузилася: вони втратили право „ревізії” судових справ, у їхнє відання не потрапив ряд установ, створених у 60-х рр. XIX в. Однак губернатор очолював основний адміністративний орган губернії – губернське правління, що було звільнено від другорядних адміністративно-господарських функцій, які передавалися земствам. Губернатор був головою до півтора десятків різних дорадчих установ губернії: присутствій, комітетів, комісій, що склалися з чиновників губернії, іноді з залученням представників самоврядування. Ці присутності, комітети та інші установи при губернаторі доповнювали діяльність губернського правління. Серед них найбільш значимими були присутності по селянських, земських, міських, фабричних, питних справах, по військовій повинності й ін. Губернатори мали право ревізії всіх цивільних установ губернії незалежно від відомства, переглядали списки присяжних засідателів, були головою „особливої наради”, що здійснювало дізнання по державних злочинах.

На повітовому рівні губернатор здійснював свою владу через справника. Поліцейська реформа 1862 р. об'єднала старі поліцейські органи в кожному повітовому місті (городничий і його канцелярія) і повіті (земський справник і земський суд) у повітове поліцейське управління, очолюване справником. Справники призначалися губернатором з місцевих дворян. У губернських містах були створені міські поліцейські установи на чолі з поліцмейстерами. Під головуванням справника в повіті діяли розпорядчо-виконавчі колегії і дорадчі органи з повітових чиновників – присутності по військовій повинності, селянським справам, питним справам і ін. Після реформи повіті зберігали поділ на стани (волості), очолювані становим приставом, підлеглим справнику.



Управління післяреформеного повіту як і раніше залишалося в руках поміщиків-дворян. Повітовий справник призначався губернатором із дворян, у повітовому поліцейському управлінні були два дворянських засідателі, обрані повітовими дворянськими зборами. Повітовий предводитель дворянства був головою ряду повітових присутствій і комітетів, що часто відігравали роль виконавчих інстанцій для відповідних губернських установ.

У зв'язку з запровадженням селянського самоврядування була також утворена система установ, що здійснювала нагляд за ним. У 1861 р. була запроваджена посада **мирового посередника**, який обирався на три роки, але фактично призначався Сенатом за поданням губернатора при узгодженні кандидатури мирового посередника з місцевим предводителем дворянства. Кандидатури на посаду мирових посередників висувалися з місцевих потомствених дворян-землевласників і мали відповідати встановленим становим, майновим та освітнім цензам. До їх компетенції входили: розгляд скарг, спорів і непорозумінь між поміщиками та їх звільненими від кріпацтва селянами, регулювання відносин між ними, нагляд за діями органів місцевого самоврядування. На мирових посередників та на **сільські суди** покладался також судовий розгляд дрібних справ щодо найму робітників, оренди землі, потрав і порубок лісів, якщо ціна позову не перевищувала 30 крб. Апеляційними інстанціями до мирових посередників були їх повітові з'їзди та губернські в селянських справах присутствія. У 1874 р. посада мирових посередників була скасована.

Територіальними органами Міністерства внутрішніх справ були також губернські жандармські управління, що здійснювали функції політичного розшуку і слідства. Апарат губернського жандармського управління, очолюваний начальником, підрозділявся на повітові і міські відділи.

**Судова реформа 1864 р.** вводила основні принципи буржуазної судової системи – незалежність суду від адміністрації, незмінюваність суддів, гласність і публічність засідань, інститути адвокатури і присяжних засідателів, виборний світовий суд, нотаріат і ін. По судовій реформі в Росії вводилися дві системи судових установ: суди із судьями, що обираються – **мирові судді** і **з'їзди мирових суддів** і суди з призначуваними судьями – **окружні суди** і судові палати.

Кожен повіт із повітовим містом, а іноді й окреме місто складали **мировий округ**, що підрозділявся на кілька дільниць. У кожній дільниці знаходився один дільничний мировий суддя й один почесний. Мирові судді обиралися органами місцевого самоврядування. Віданню мирових суддів підлягали дрібні карні і цивільні справи. Мирові судді мирового округу складали повітовий з'їзд мирових суддів, що грав роль апеляційної інстанції. Окружний суд створювався на кілька повітів. У його апарат входив також прокурор, що керував слідством, виступав обвинувачем у суді, стежив за виконанням вироку. У карному судочинстві окружних судів велике значення мали присяжні засідателі. Апеляційною інстанцією для розглянутих в окружних судах цивільних і кримінальних справ виступали судові палати.

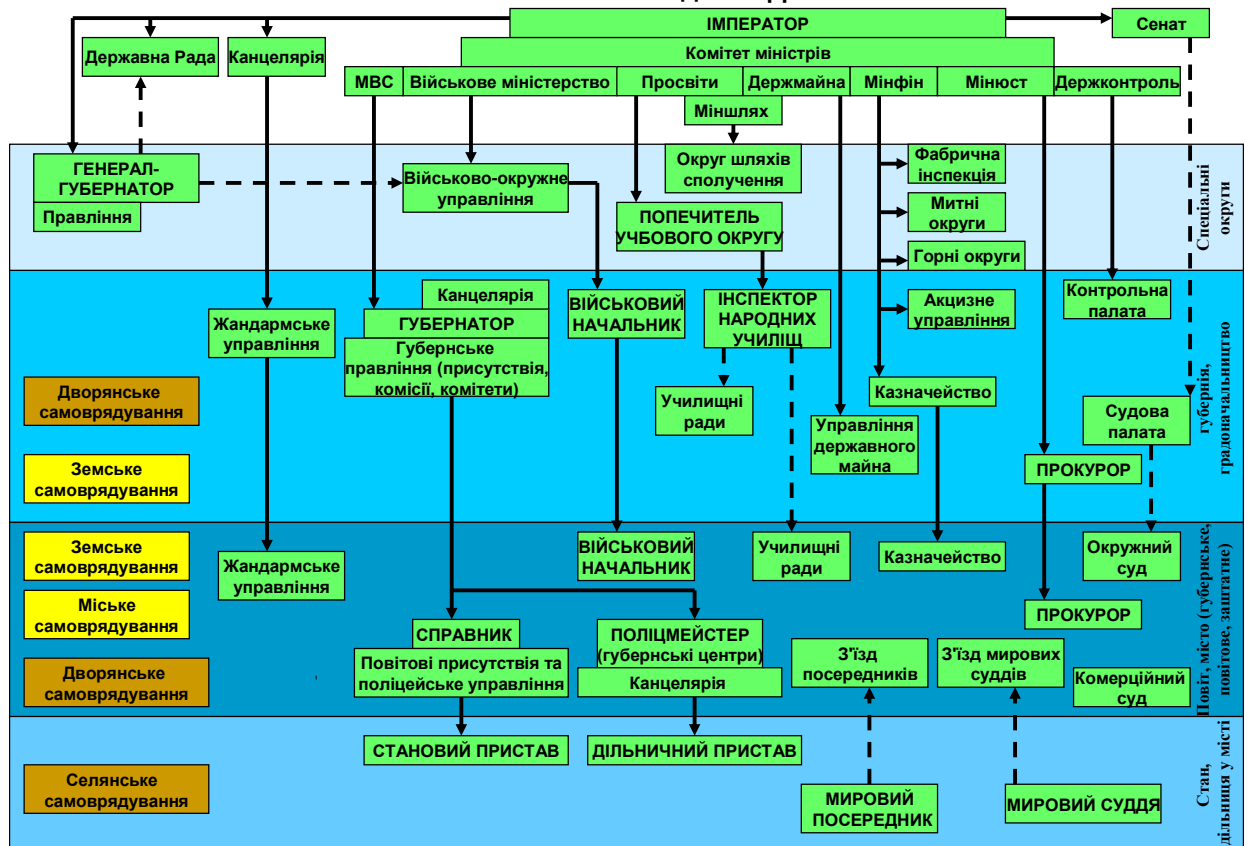
Фінансові реформи початку 60-х рр. XIX в. викликали зміни в організації місцевих органів Міністерства фінансів. Крім казенних палат і казначейств на місцях виник ряд нових установ: акцизні управління, фінансові присутності, контрольні палати, фабричні інспекції.

У зв'язку зі звільненням селян місцевий апарат Міністерства державного майна був значно скорочений. Замість старих палат і повітових управлінь створювалися лише губернські управління державного майна.

Реформи 60-х рр. XIX в. в області освіти трохи звузили вплив попечителів навчальних округів по управлінню навчальними закладами. Уводилася також посада інспектора народних училищ, на яких покладался нагляд за навчальною і виховною роботою в початкових училищах.

Місцевими установами Військового міністерства були військові округи. Для обліку запасних також була створена посада губерньського і повітового військового начальника.

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ПІД ВЛАДОЮ РОСІЇ У ПОРЕФОРМЕНИЙ ПЕРІОД 60-х рр. XIX ст.**



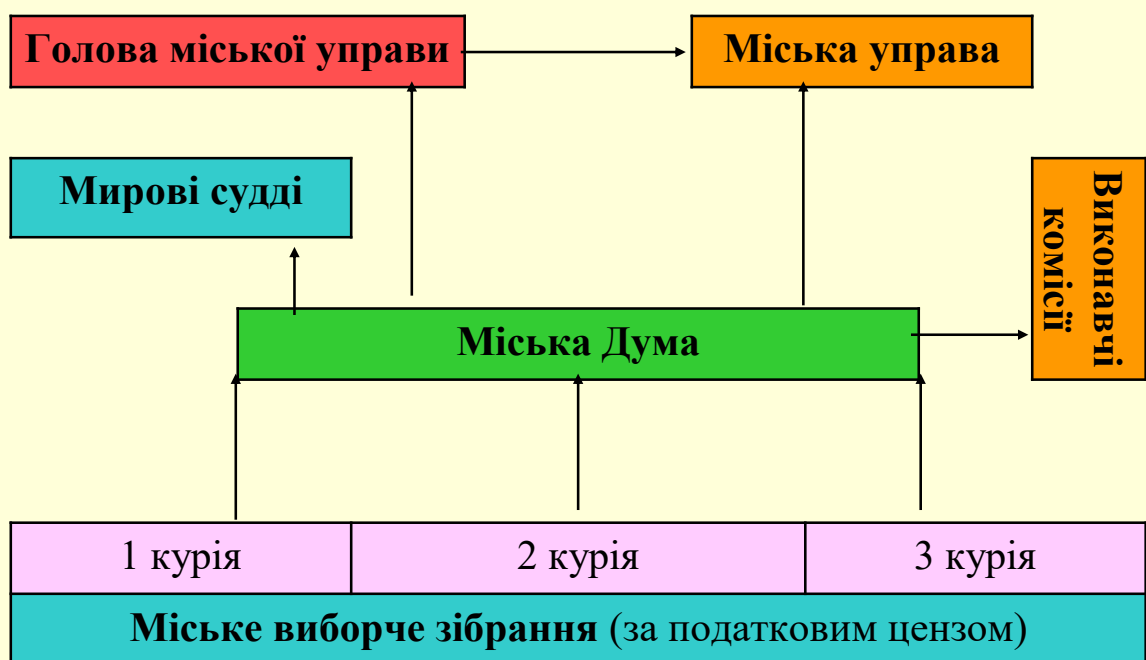
Необхідно підкреслити, що самоврядування міст за Жалуваною грамотою було вкрай неефективним завдяки обмеженій компетенції, слабкій матеріально-фінансовій базі та складній організаційній структурі, що, у підсумку, викликало **міську реформу** 1870 р. Згідно із Міським положенням на міські органи самоврядування було покладено виконання адміністративно-господарських завдань на території міста: питання благоустрою (транспорт, освітлення, опалення, каналізація, водогін, благоустрій бруківок, тротуарів, мостів), завідування шкільною, медичною справою, міською торгівлею і промисловістю, міським кредитом тощо.

Органами самоврядування у містах були міські виборні збори, що склалися з трьох курій, міська дума та **міська управа**. Міські виборні збори скликалися виключно для обрання гласних членів міської думи; час їх скликання визначався думою. Гласні обиралися таємним голосуванням на 4 роки. Кількість гласних у міській думі залежала від кількості населення міста (від 30 до 72). У виборах мали право брати участь міські жителі будь якого стану, які досягли 25-річного віку, володіли нерухомістю, зокрема торгівельними або промисловими підприємствами, займалися промислами або дрібною торгівлею і сплачували міські податки. Юридичні особи та жінки брали участь у виборах через представників. Не допускалися до виборів особи засуджені, звільнені з посади, ті, що перебували під слідством, позбавлені духовного стану тощо. Виборці поділялися на 3 курії (великі, середні та дрібні платників податків). Кожна з них обирала однакову кількість (третину) гласних міської думи. Встановлений порядок забезпечував перевагу у складі дум і управ представників заможних верств, оскільки перші дві курії мали 2/3 гласних, становлячи при цьому лише близько 15% виборців. У 1892 р. уряд здійснив т.зв. міську контрреформу – поділ на курії був скасований, однак надзвичайно високо був

збільшений майновий ценз, що ще більш закріпило антидемократичний характер формування міської ради.

Міська Дума здійснювала розпорядницькі та представницькі функції, обирала міського голову, формувала мировий суд, управу та виконавчі комісії. Міська управа була виконавчим органом міської думи, що складалася з міського голови та певної кількості членів в залежності від кількості населення міста, половина складу управи повинна була поновлюватися через кожні 2 роки. Управа мала постійну канцелярію, яка поділялася на рід відділів, що відповідали за окремі функції міського самоврядування; при канцелярії створювалися постійні та тимчасові виконавчі комісії.

## Міське самоврядування відповідно до Положення 1870 р.



Необхідно відзначити, що ще одним кроком на шляху розвитку інститутів самоврядування на українських землях у складі Російської імперії була [земська реформа 1864 р.](#) Це була ледве не перша спроба утворення інституту самоврядування не за поселенською, а за територіальною ознакою. Земська реформа проводилася з метою пристосування еволюційним шляхом системи управління на місцях до вимог часу, поліпшення місцевого господарювання (через покладання багатьох економічно-фінансових проблем на органи самоврядування), суспільно-політичну ситуацію тощо.

[Земство](#) складалося з [земських установ](#) – губернських та повітових земських зборів та їх виконавчих органів – губернських та повітових земських управ. Члени земських зборів (гласні) обиралися на виборних з'їздах по трьох виборних куріях (землевласницькій, міській та сільській). Виборчим правом користувалися особи, що мали певний майновий ценз. На з'їзді повних земельних власників право голосу мали особи, які володіли земельним цензом (встановлювався для кожної губернії окремо), цензом нерухомості або річним оборотом капіталу. У міських виборчих з'їздах брали участь особи, які мали купецькі свідоцтва, були власниками торгівельно-промислових закладів або володіли цензом нерухомості. По третій курії вибори були двоступеневими. Сільські зїзди склалися із виборщиків, яких попередньо було обрано на сільських [\(волосних\)](#)

**сходах.** Кількість гласних для кожної курії встановлювалася окремо. Вибори до губернських зборів проводилися гласними на повітових земських зборах.

Повітові та губернські збори здійснювали розпорядчу владу та нагляд за земськими справами. Вони збиралися щорічно на сесії (у разі необхідності збиралися надзвичайні сесії) для визначення основних напрямів господарської діяльності, затвердження земських повинностей, обрання земських управ та ін. Головою зборів як правило був предводитель дворянства. На повітових зборах обиралися також мирові судді – нижча ланка судової системи Російської імперії.

Повітові та земські збори один раз на 3 роки обирали постійно діючі виконавчі органи – управи. Вони склалися з голови та членів (до 6 осіб) та поділялися на відділи: земський, попечительський, технічний, бухгалтерський, страховий, сільськогосподарський та ін. Повітові та губернські управи у період між сесіями зборів здійснювали управління майном та господарством земства губернії або повіту і користувалися правами юридичних осіб. Щорічно управи звітували на відповідних зборах про виконання земських повинностей, господарської діяльності тощо. Слід зауважити, що переважну більшість складу земських установ становили дворяни та чиновники, однак у земстві, як в інституті всестанового управління, були також купці, міщани, селяни, духівництво.



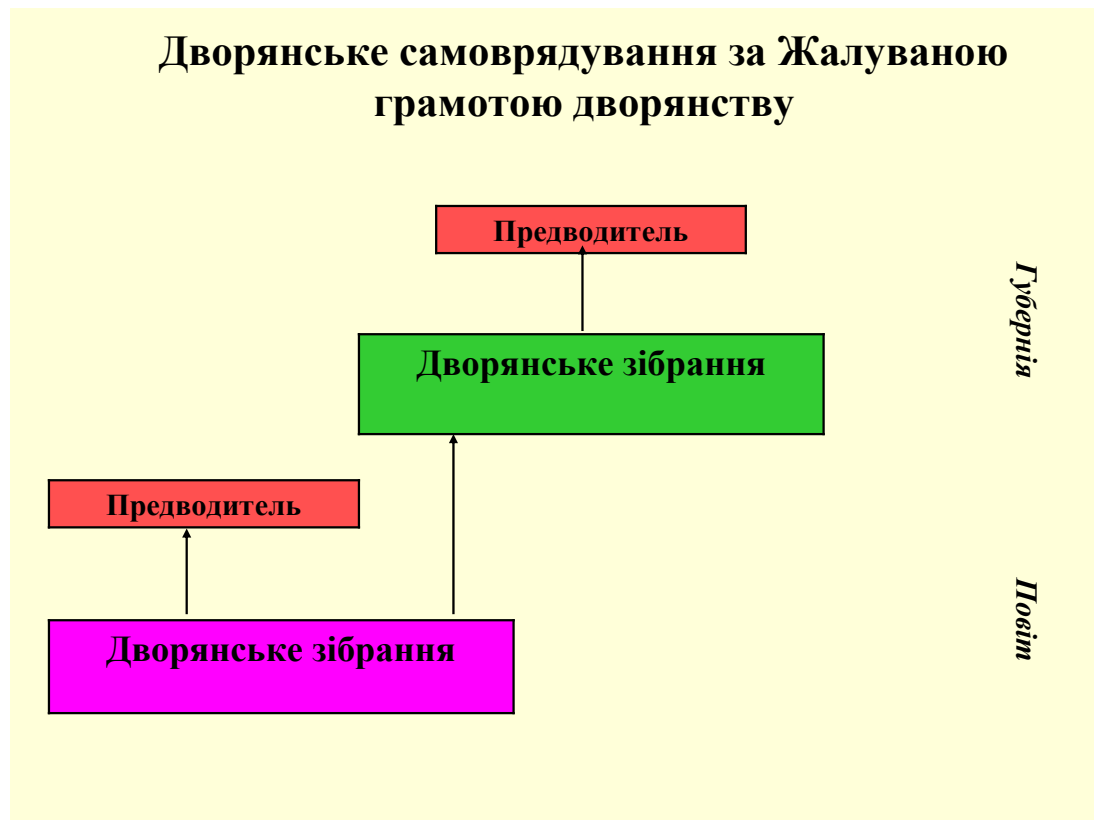
Розглядаючи повноваження земств слухачам потрібно підкреслити, що вони розподілялися на державні (обов'язкові) та губернські (необов'язкові). До державних належали земські повинності (утримання військових команд, органів місцевого управління, мирових судових закладів, шляхів, мостів та ін., а також гужова повинність). Губернськими повинностями були: утримання земських установ, задоволення місцевих потреб (завідування земським майном, сприяння місцевій промисловості й торгівлі, земським благодійним установам, піклування про народну освіту та охорону здоров'я). Функції земств не зачіпали компетенції урядових, станових та громадських установ. Поділ земських повинностей на губернські та повітові здійснювали губернські земські збори.

Вони мали право звертатися до уряду із клопотанням „про місцеві потреби”. Це знайшло відображення у законодавчій діяльності (при підготовці законопроектів), вирішенні конкретних питань. Компетенція земських установ дозволяла їм вирішувати широке коло місцевих проблем.

Хоча Положення 1864 р. підкреслювало недержавний характер та самостійність земських установ, воно надавало державній адміністрації можливість забезпечити певний контроль за їх діяльністю. Вищий нагляд за всіма земськими установами було покладено на Сенат, міністра внутрішніх справ, а в губерніях – на губернаторів (вони затверджували кандидатури земських посадових осіб, постанови земських зборів). Згодом контроль з боку держави за земствами підсилювався. За новим Положенням 1890 р. були внесені зміни у виборчу систему цих органів, більшість постанов губернських та повітових зборів повинна була затверджуватися губернаторами, а в ряді випадків – навіть міністром внутрішніх справ; урядові органи повинні були наглядати за відповідністю постанов земських зборів вимогам закону і „загальним державним потребам”; виборні земські службовці були включені до загальноадміністративної системи. За новим Положенням членами повітової земської управи могли бути як гласні, так і взагалі всі, хто володів виборчим правом. Головами повітових земських управ обирали лише осіб, які мали право на державну службу. Голову та членів повітової земської управи затверджував уряд. У разі їх не затвердження призначалися нові вибори. Коли ж і новообраній управі відмовлялося у затвердженні, то губернатор або міністр внутрішніх справ своєю владою заміщував управські посади особами, які мали право бути обраними. Було утворено новий орган адміністративного нагляду за земськими установами – губернське у земських справах присутствіє (головавав губернатор). Фактично земські установи перетворилися на різновид виконавчих органів при губернаторі.

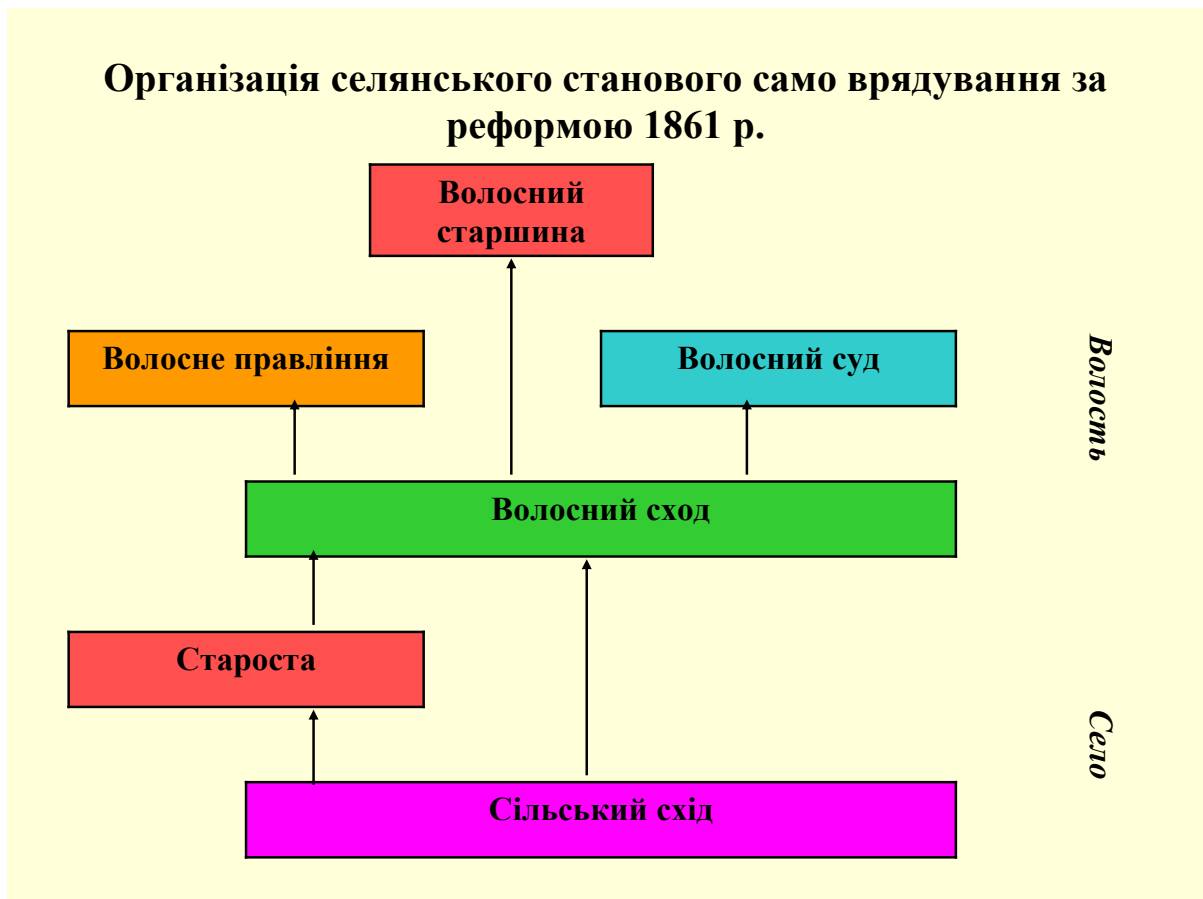
Підсумовуючи розгляд земств, необхідно зробити висновок, що незважаючи на обмеження, земство зробило значний внесок у розвиток сільського господарства (створення мережі повітових і губернських агрономів, проведення агрономічних заходів, підтримка кооперативного руху, заснування сільськогосподарських шкіл тощо), засобів зв'язку (будівництво шляхів, організація т.зв. земської пошти та ін.), системи народної освіти (розбудова мережі початкових шкіл, сприяння позашкільній освіті, створення недільних шкіл, бібліотек), охорони здоров'я (заснування лікарень, амбулаторій, фельдшерських шкіл, боротьба з епідеміями), в організації ряду цінних статистичних і економічних досліджень. Земське самоврядування визнавали уряди УНР, гетьмана П.П.Скоропадського. Повна ліквідація земств була здійснена на підставі декрету Рад наркому УСРР від 22.01.1920.

Слід звернути увагу на те, що у період, що розглядається певне значення відіграло також станове самоврядування, зокрема дворян та селян. Так, відповідно до [Жалуваній грамоті дворянству](#) роль станової корпоративної інституції дворян виконували повітові та губернські [дворянські зібрання](#), які скликалися кожні 3 роки. Повітові зібрання (скликалися за 3 місяці до губернського) займалися зазвичай підготовкою губернських зборів: перевіркою списків дворян повіту, з'ясуванням їх прав на участь у справах зібрання тощо. Усі найважливіші справи вирішувалися на губернських зібраннях. Тут заслуховувалися та обговорювалися визначені порядком денним доповіді та повідомлення, звіти про виконання раніше ухвалених постанов, обиралися усі виборні посадові особи, а також намічалися кандидати на посади у місцевому управлінні. Порядок денний зібрання, а також виборні особи затверджувалися губернською владою. Губернатор відкривав зібрання, приводив його учасників до присяги, але потім не мав права бути присутнім на його засіданнях. На повітових і губернських зібраннях дворяни обирали предводителів. Вони мали право робити через губернатора подання до уряду з питань, що цікавили дворян. Тим самим дворяни могли істотно впливати на діяльність місцевої адміністрації. Дворяни були підсудні лише своєму становому суду.



Селянське самоврядування було утворено відповідно до Селянської реформи 1861 р. Його організаційна модель включало до себе [сілський](#) та [волосний сходи](#), [волосне правління](#) та [волосного старшину](#). До волосного сходу обиралися по одному представнику (сілських старост) від сілських сходів в межах волості. До компетенції волосного сходу входило: обрання волосних посадових осіб і контроль за їхньою діяльністю; обрання суддів волосного суду, прийняття рішень у господарських та громадських справах волості, заснування волосних училищ, притулків, крамниць, розпорядження щодо мирських виплат, рекрутської та ін. повинностей; оформлення скарг та прохань у справах волості. Виконавчим органом волосного сходу було волосне правління, що складалося з волосного старшини, сілських старост і збирачів податків. До компетенції волосного правління належали: витрачання затверджених волосним сходом коштів, продаж селянського майна за борги, призначення та звільнення найманих волосних посадових осіб. Правління виконувало також нотаріальні функції на селі. Усе діловодство здійснював волосний писар. Волосний старшина обирався волосним сходом на 3 роки. Він наглядав за діяльністю сілських старост, виконанням грошових та натуральних повинностей, завідував волосними фінансами і майном, мав право накладати штрафи та арештовувати до 2 діб, призначати громадські роботи тощо.

Крім дворянського та сілського станового самоврядування також у цей період зберігалось й міське (міщанське) станове самоврядування у вигляді [міщанських управ](#).



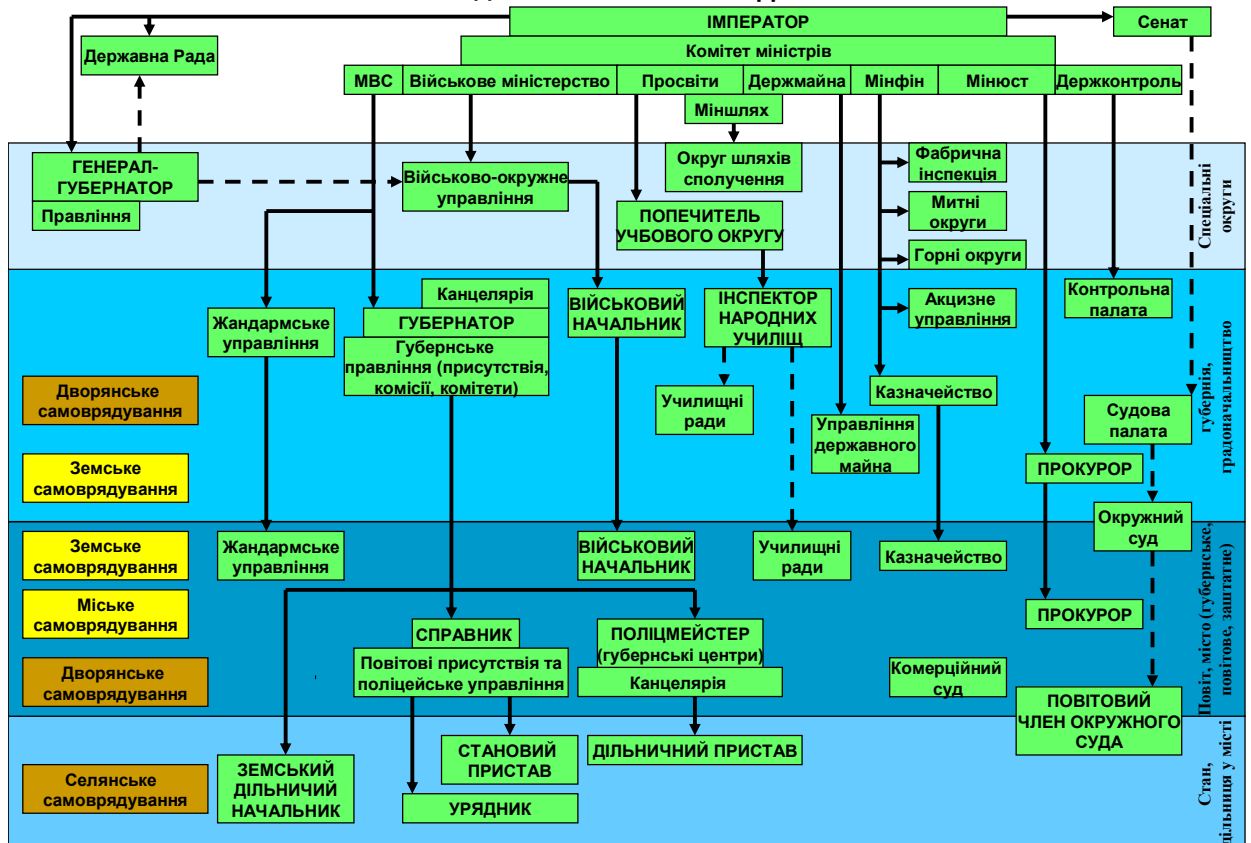
Посилення суспільно-політичного руху та незадоволення пануючого дворянського класу підсумками реформ 60-х рр. призвело до їх перегляду в наслідок т.зв. судової (1889), земської (1890), міської (1892) контрреформ.

У 1889 р. з метою встановлення твердої урядової влади на селі і посилення влади поміщиків над селянством після скасування кріпосної залежності була введена посада земських дільничних начальників. Земські дільничні начальники призначалися губернатором за погодженням з предводителем дворянства з наступним затвердженням міністром внутрішніх справ. Вони мали бути спадковими дворянами, з вищою освітою, володіти землею у повіті. Земські дільничні начальники наділялися широкими адміністративними функціями, до яких належали нагляд за органами селянського громадського самоврядування та ревізія їх діяльності, усунення неблагонадійних волосних та сільських писарів. У разі відсутності відповідних чинів повітової поліції земські дільничні начальники керували нею. Ним підпорядковувалися урядники. Вони розглядали усі вирокі сільських та волосних сходів щодо їх законності та доцільності. Селян та посадових осіб сільського самоврядування за невиконання його вимог земський дільничний начальник міг без будь-якого формального судочинства заарештувати (строком до 3 діб) або оштрафувати (до 6 крб.).

Судова реформа 1889 р. призвела до скасування обираємості судів та ліквідації мирових судів (крім Правобережжя та Харкова). Замість них на рівні міст та повітів призначалися сенатом міські судді та повітові члени окружного суду. На рівні значними судовими повноваженнями були наділені земські дільничні начальники. Вони розглядали дрібні кримінальні справи, а також цивільні позови на суму не більш як 500 крб. Апеляційною інстанцією для справ, що їх розглядали земські дільничні начальники був їх повітовий з'їзд, а касаційною інстанцією було губернське присутствіє під головуванням губернатора.

Міська та земська контрреформи призвели до розширення повноважень губернатора щодо нагляду за органами самоврядування.

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ПІД ВЛАДОЮ РОСІЇ  
У ПЕРІОД КОНТРЕФОРМ 90-х рр. XIX ст.



Система державного управління на українських землях, що знаходилися у складі Австрійської (згодом Австро-Угорської) імперії здійснювалася за загальноімперською моделлю. Представником імператора та уряду на рівні Галиції та Північної Буковини, що були виділені в окремі коронні краї (з 1775 до 1849 р. вони існували як єдиний коронний край), був губернатор (з 1849 р. – намісник для в Галичині, та президент у Північній Буковині). Він здійснював керівництво всіма урядовими органами на відповідній території та призначався імператором. При намісництві існувало багато безпосередньо йому підпорядкованих установ – департаментів, через які воно реалізовувало як акти центральних органів влади і управління, так і свої власні директиви. До компетенції намісництва входили: підтримання існуючого правопорядку, поліцейський нагляд, питання освіти, релігійних культів, торгівлі, промисловості, сільського господарства, будівництва. Намісництву підлягали поліція, крайові, повітові, міські і сільські органи управління. Державну владу на рівні повіту та Львову представляв староста, що підпорядковувався губернатору.

### 12.5. Моделі публічного управління на територіальному рівні в радянський період вітчизняної історії

Падіння монархії у Російській та Австро-Угорській імперіях, громадянська війна та іноземна інтервенція призвели до руйнування на українських землях системи державного управління як в центрі, так і на місцях. Територія України стала ареною жорсткого політичного протистояння, що призвело до виникнення на її теренах кількох державних утворень. Необхідно зазначити державні утворення виникли у цей період на території України.

У період визвольних змагань поч. XX ст. на території України виникло декілька держав, що існували в деякий період одночасно на одній й той самій території – Українська народна республіка, Українська Держава, Західноукраїнська народна



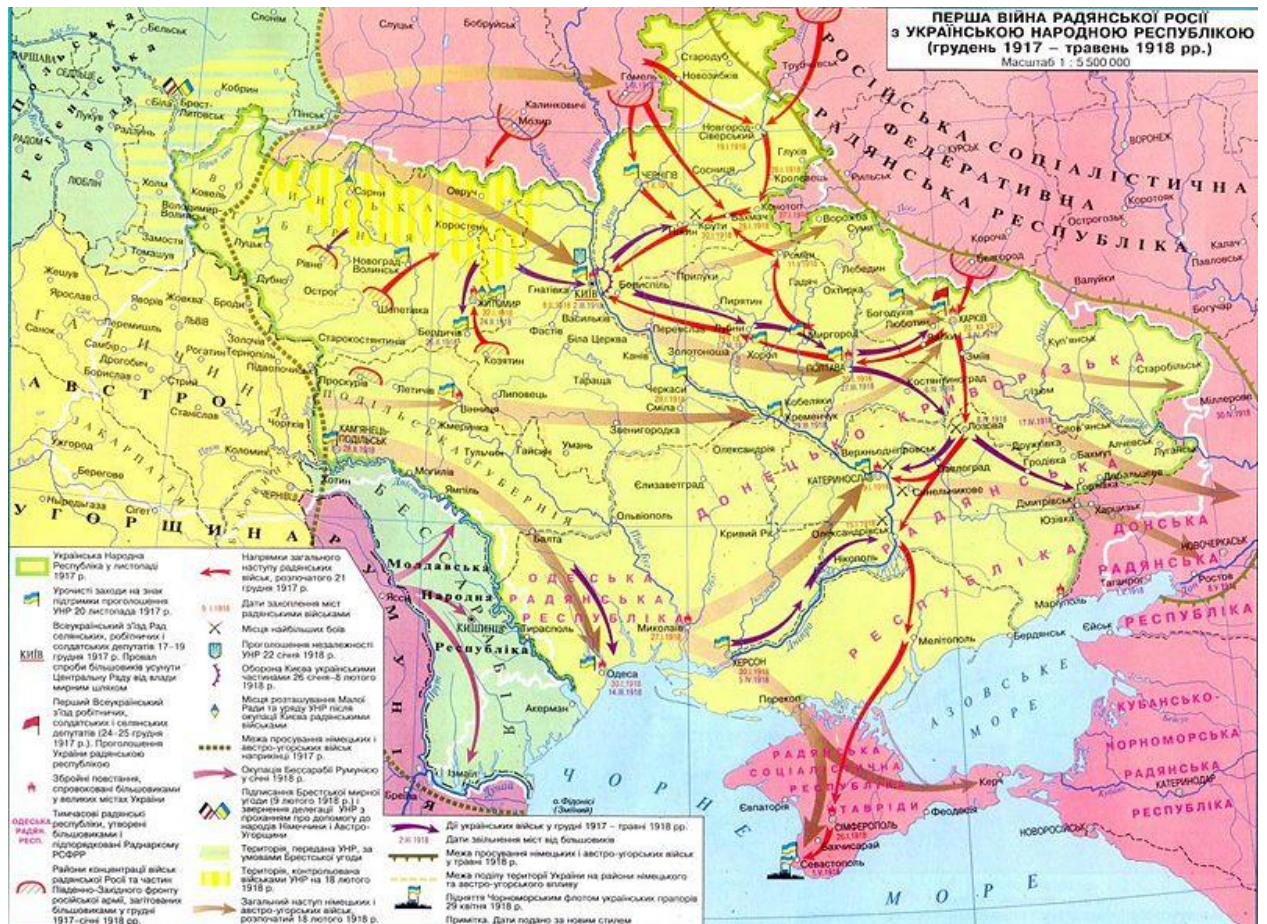
республіка, Українська радянська соціалістична республіка, Галицька радянська соціалістична республіка, Донецько-Криворізька радянська республіка, Одеська радянська республіка, різного роду державні утворення у Криму.

Перегляньте карту. Визначте:

а) кордони держав на 1914 р.

б) кордони української автономії за [угодою між Центральною Радою та Тимчасовим урядом](#);

в) кордони [Української Народної Республіки](#) після проголошення її самостійності



г) радянські та інші територіально-державні утворення на території України у 1918-1920 рр. ([Галицька соціалістична радянська республіка](#), [Гуцульська республіка](#), [Донецько-криворізька радянська республіка](#), [Кримської Соціалістичної Радянської Республіки](#), [Одеська радянська республіка](#), [Радянська Соціалістична Республіка Тавриди](#))

д) територія [Гетьманської держави 1918](#)

е) державний кордон України з Росією, запропонований урядом П.Скоропадського на мирних переговорах між Українською Державою та РРФСР



е) територію [Західноукраїнської Народної Республіки](#);

і) територію [Української Соціалістичної Радянської Республіки](#) у 1922 р.

Рекомендується використати в якості джерела: Гетьманська держава 1918// Юридична енциклопедія. – К.: Українська енциклопедія, 2001. – т. 1. – с. 586.

Цікавим в цей період були спроби територіального реформування УНР. Відповідно до рішення Центральної Ради від 06.03.1918 р. вводився новий поділ на 30 земель, повіти та громади. Проте наміри керівників УНР так і не відбулися. Після Акту злуки 1919 р. у складі УНР деякий час існувала [Західна область УНР](#), однак після I-ї світової війни вони опинилися у складі Польщі з її традиційним поділом на воєводства, повіти і гміни.

Заповніть таблицю

**Адміністративно-територіальний поділ на українських землях у складі Польщі у 20-30-х рр. XX ст.**

Назви територіальних одиниць верхнього рівня	Кількість територіальних одиниць середнього рівня	Площа (тис. км. кв.)	Кількість населення, тис. осіб	Індекси параметрів відповідно до середніх значень (відхилення від середнього значення)	
				площа	кількість населення

Землі Закарпаття, що перейшли до складу Чехословаччини до 1927 р. поділялися на жупи (комітати), згодом на округи. Буковина, що перейшла під зверхність Румунії на правах уїзду.

**Перегляньте карту. Визначте:**

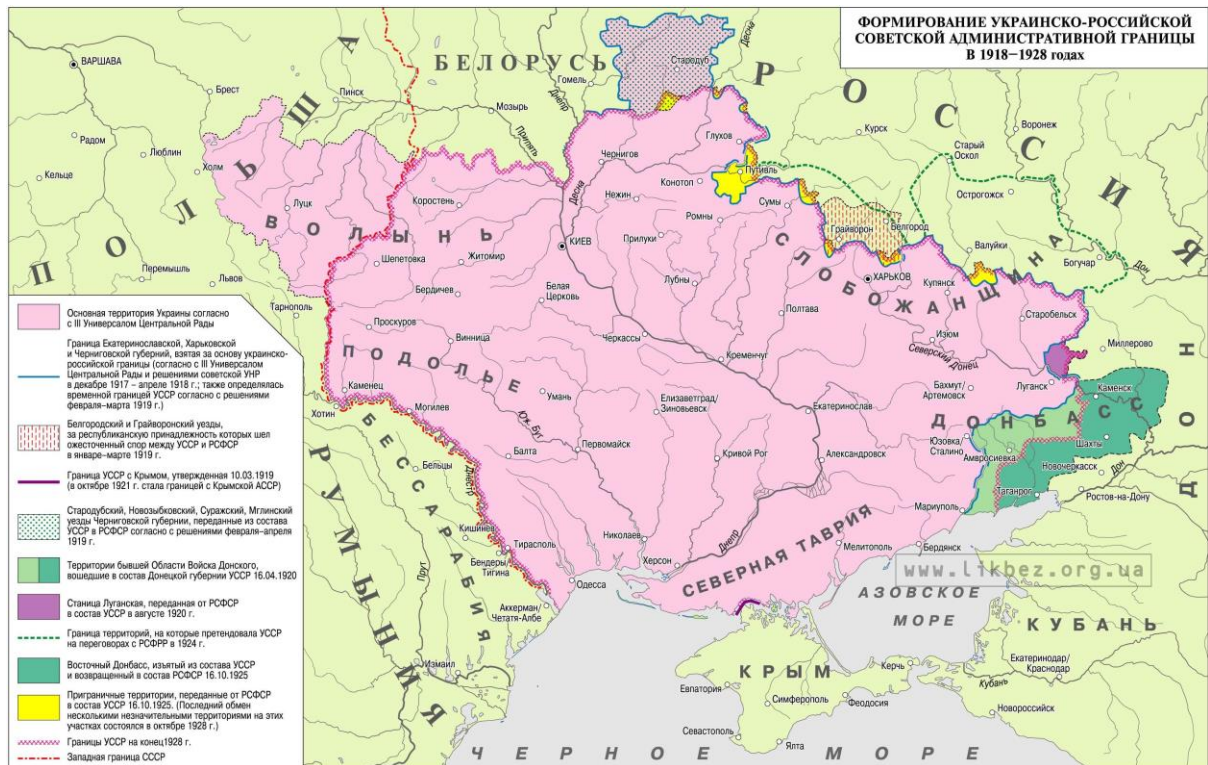
а) етнічні українські землі у складі Польщі;

- б) етнічні українські землі у складі Румунії;  
 в) етнічні українські землі у складі Чехословаччини.

З поч. 20-х рр. ХХ ст. єдиним державним утворенням українського народу стала УРСР. У 1920-30-х рр. здійснювалося розмежування між РРФСР та УРСР, УРСР та МРСР. Наприкінці 30 – сер. 40-х рр. ХХ ст. внаслідок воєнного втручання СРСР ряд етнічних українських територій були звільнені і возз'єдналися в УРСР. Деякі українські етнічні території залишилися згідно з повоєнними радянсько-польськими угодами у складі Польщі, звідки було виселено все українське населення.

**Перегляньте карту. Визначте:**

- а) територію Шахтинської та Таганрозької округи, що були передані зі складу УРСР до складу РРФСР.



- б) територію Карпатської України
- б) територію Галичини, що увійшла до складу УРСР у 1939 р.
- в) територію Північної Буковини та Південної Бессарабії, що увійшла до складу УРСР у 1939 р.
- г) територію Молдавської АРСР, що була передана зі складу УРСР до складу МРСР у 1940;



д) територію Закарпаття, що була приєднана до УРСР у 1946 р.

е) території Сяноцької та частині Перемишльської землі, що були повернені СРСР Польщі у 40-х рр.;

е) території Кримської області та м. Севастополь, що були передані зі складу РРФСР до складу УРСР у 1954 р.

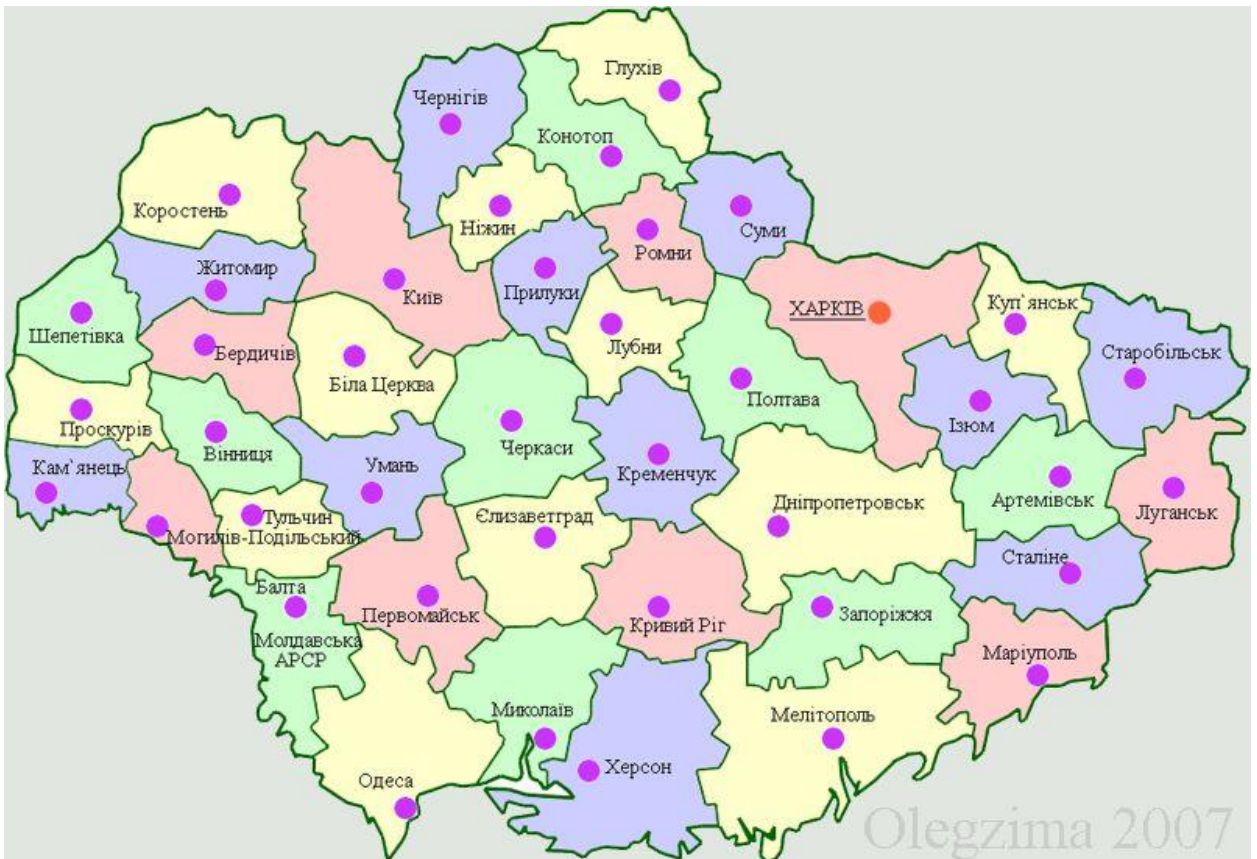
На українських землях, що знаходилися у складі УРСР у період 20-30-х рр.. відбувались ряд територіальних реформ та змін. УСРР (з 1937-УРСР), яка з 30.12.1922 перебувала у складі СРСР, у травні 1920 було поділено на 12 губерній (з 25.10.1922 - 9 губерній): Волинську, Донецьку, Запорізьку, Катеринославську, Київську, Кременчуцьку, Миколаївську, Одеську, Подільську, Полтавську, Харківську і Чернігівську. У 1923 рр. ряд існуючих раніше міст та містечок були переведені до складу сіл або селищ міського типу. Також були утворені райони (25-40 тис. жителів) та округи (400-600 тис. жителів), що входили до складу укрупнених губерній. У 1924 р. у складі УСРР була утворена **Молдавська АРСР**. У 1925 р. губернський поділ був скасований і територіальна структура стала будуватися на трьох рівнях: округа, Молдавська АРСР – район, місто окружного підпорядкування – село, селище міського типу, місто районного підпорядкування. З 1929 р. у великих містах почали також утворюватися райони у містах.

У 1930 р. округа як територіальна одиниця була скасована і територіальний поділ набув дволанковий вигляд: район, Молдавська АРСР, місто республіканського підпорядкування – село, селище міського типу, місто районного підпорядкування, район у

місті. У 1932 р. у зв'язку з утворенням областей територіальний поділ знову набув трьохланкового вигляду: область, Молдавська АРСР – район, місто обласного підпорядкування – село, селище міського типу, місто районного значення, район у місті. 9.2.1932 в УСРР було створено перші області - Вінницьку, Дніпропетровську, Київську, Одеську; 3.6.1932 - Донецьку; 7.10.1932 - Чернігівську. 1934 столицю України перенесено з Харкова до Києва. 22.9.1937 створено Житомирську, Миколаївську, Полтавську, Кам'янець-Подільську (з 1954 - Хмельницька) області - Донецьку область 3.6.1938 поділено на Сталінську (з 1961 - Донецька) і Ворошиловградську (з 1961 - Луганська). 10.1.1939 утворено Запорізьку, Кіровоградську і Сумську обл. У 1940 р. Молдавська АРСР у складі УРСР була скасована. На території Західної України 4.12.1939 було створено шість областей: Львівську, Станіславську (з 1962 - Івано-Франківська), Тернопільську, Волинську, Рівненську й Дрогобицьку (в 1959 - об'єднана з Львівською). На території, що була вивільнена від Румунії у 1940 р. була утворена Чернівецька та Аккерманська (Ізмаїльська) області. У 1944 р. була утворена Херсонська, а у 1954 – Черкаська області. У 1954 р. у зв'язку з передачею зі складу РРФСР до складу УРСР Кримської області у складі України з'явилося місто республіканського підпорядкування, що набуло подібного статусу у 1948 р. у складі РРФСР. В 1954 р. Київ також був віднесений до складу міст республіканського підпорядкування. У 1991 р. у складі України була утворена Кримська АРСР.



Губернський та повітовий поділ УРСР у 1921 р.



Окружний поділ УРСР у 1925 р.



Обласний поділ УРСР у 1930 р.

Під час Великої вітчизняної війни вся територія України була поділена між Німеччиною та її союзниками на зони окупації. 1.8.1941 з Галичини (територія бл. 50 тис. кв. км) було утворено окремих дистрикт і об'єднано з територією Генеральної Губернії. 20.8.1941 для управління іншими українськими територіями було створено військово-адміністративну одиницю – **рейхскомісаріат «Україна»** (загальною площею бл. 340 тис. кв. км). Його територія складалася з 6 генеральних округів – Волинь, Житомир, Київ,

Таврія, Дніпропетровськ і Миколаїв, які поділялися на генеральні округи і на крайки (округи). З огляду на важливе стратегічне значення Донбасу, його район було поставлено під контроль особливої комендатури «Донецьк». В липні 1941 окуповані румунською армією Чернівецька та Ізмаїльська обл. УРСР були включені до складу Румунії, а 19.8.1941 до неї були приєднані землі Одеської, південні райони Вінницької та західні райони Миколаївської області. На цих землях було утворено румунську адміністративно-територіальну одиницю -Трансністрію.

Територіальний устрій під час радянської влади був по перевазі сувороцентралізованим, незважаючи на наявність місцевих виборних органів.

Так, вже у березні 1917 р. замість царських губернаторів Тимчасовий уряд призначив на місця **комісарів**. З літа 1917 р. ці посадовці почали затверджуватися Центральною Радою. Їхній вплив на характер управління губерніями та повітами не був істотним внаслідок нестабільної політичної ситуації. З приходом до влади гетьмана П.Скоропадського губернські комісари були замінені **губернськими та повітовими старостами** (у великих містах – **міськими отоманами**). Перші з них призначалися гетьманом, а другі – міністром внутрішніх справ. Компетенція старост чітко не була визначена. Вона полягала, передусім, у нагляді за роботою земств та управ аж до права розпуску останніх за порушення ними їх компетенції. Рішення останніх набували чинності лише після їх затвердження відповідними старостами. Наприкінці 1918 р. старости стали водночас і командувачами військ на підлеглий території.

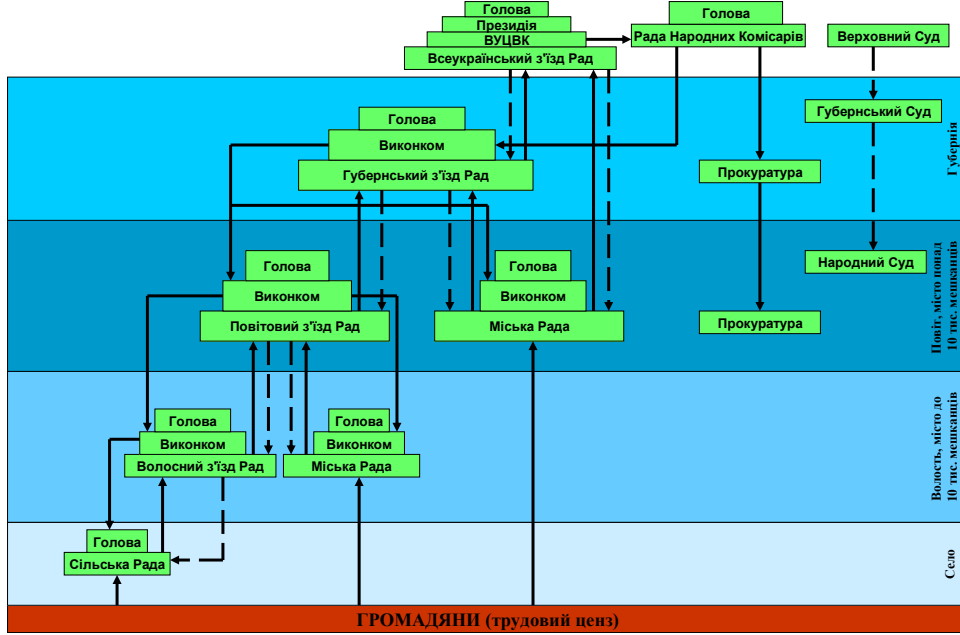
Відповідно до „Тимчасового закону про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки” основним представником влади у повіті був повітовий комісар, якого призначав державний секретар внутрішніх справ. Він затверджував кандидатури громадських комісарів, що обиралися мешканцями міст, сіл та містечок. Він мав право оголосити розпущеними місцеві ради і призначити до них нові вибори. До обов’язків повітових комісарів належало: 1) берегти інтереси української державності та протидіяти будь-яким спробам завдати їй шкоду; 2) приймати присягу від службовців повітових служб і адміністрацій; 3) приймати рішення з усіх питань, якщо колишні австрійські службовці відмовляються служити; 4) затверджувати розпорядження адміністративних повітових властей загального характеру; 5) давати дозвіл на носіння зброї цивільному населенню; 6) здійснювати нагляд за діловодством усіх державних інституцій і службових осіб у повіті. У справах громадської безпеки повітовому комісару підпорядковувалися повітові військові коменданти і коменданти жандармерії. У господарських справах повітові комісари повинні були співпрацювати з повітовими харчовими комітетами.

Структура, компетенція та порядок утворення місцевих органів влади на територіях, де була встановлена радянська влада визначалося спочатку Конституцією УСРР 1919 р. На місцях такими були міські та сільські Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів і обрані ними виконкоми, а також губернські, повітові та волосні з’їзди Рад та їх виконкоми. Хоча на практиці аж до кінця громадянської війни вся влада на місцях належала **військово-революційним комітетам** (ревкомам).

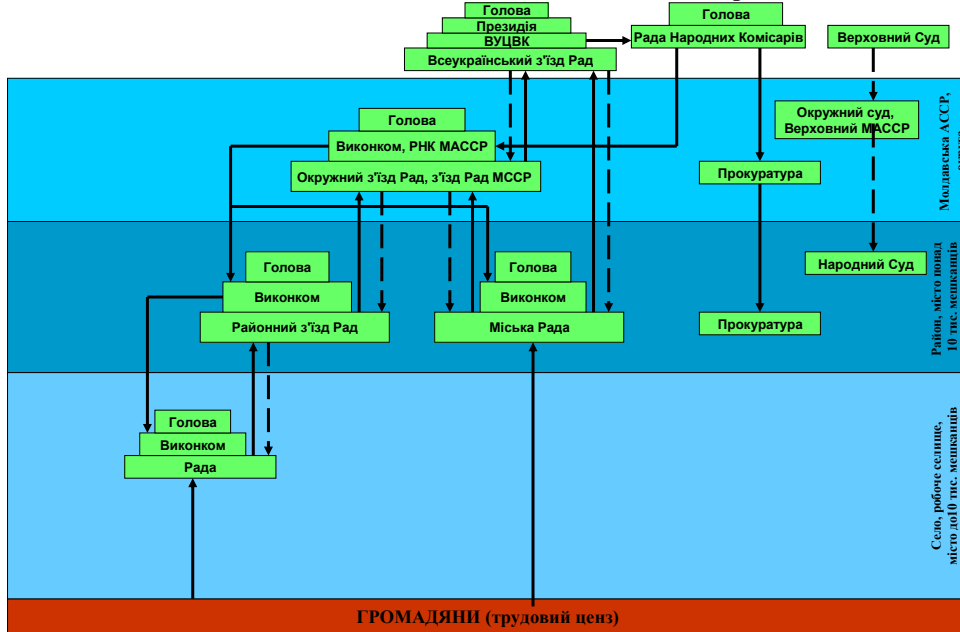
Місцеві Ради й їх виконкоми визнавалися єдиними повноваженими і повноправними органами держави на місцях. Вони володіли широкою адміністративною компетенцією, в управлінні всіма галузями місцевого господарства, формування судових установ (**народних судів**) тощо. Особливістю системи рад була також можливість вищестоящої ради та виконкому скасовувати рішення нижчестоящої ради та її виконкому. Хоча Ради і вважалися повновладними органами, але працювали вони під постійним контролем і наглядом партійних органів. Протягом існування радянської влади система рад певною мірою змінювалася. Так, до прийняття Конституції 1936 р. формування вищестоящих рад здійснювалось шляхом обрання депутатів на сесіях нижчестоящих рад. З 1936 р. була започаткована практика прямого обрання рад всіх рівнів. У 1922 в УРСР була проведена **судова реформа** та створений **губернський суд**.

Треба відмітити, що на систему рад також впливали територіальні реформи, що здійснювалися протягом 20-30-х рр.

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ ВІДПОВІДНО ДО  
КОНСТИТУЦІЇ УСРР 1919 р.**

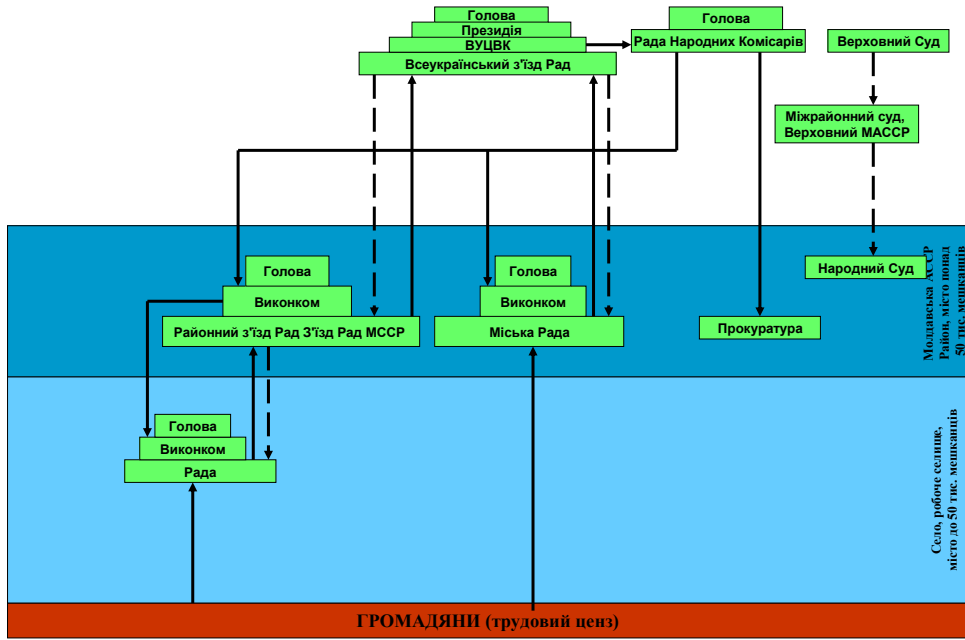


**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ ВІДПОВІДНО ДО  
КОНСТИТУЦІЇ УСРР В РЕДАКЦІЇ 1925 р.**

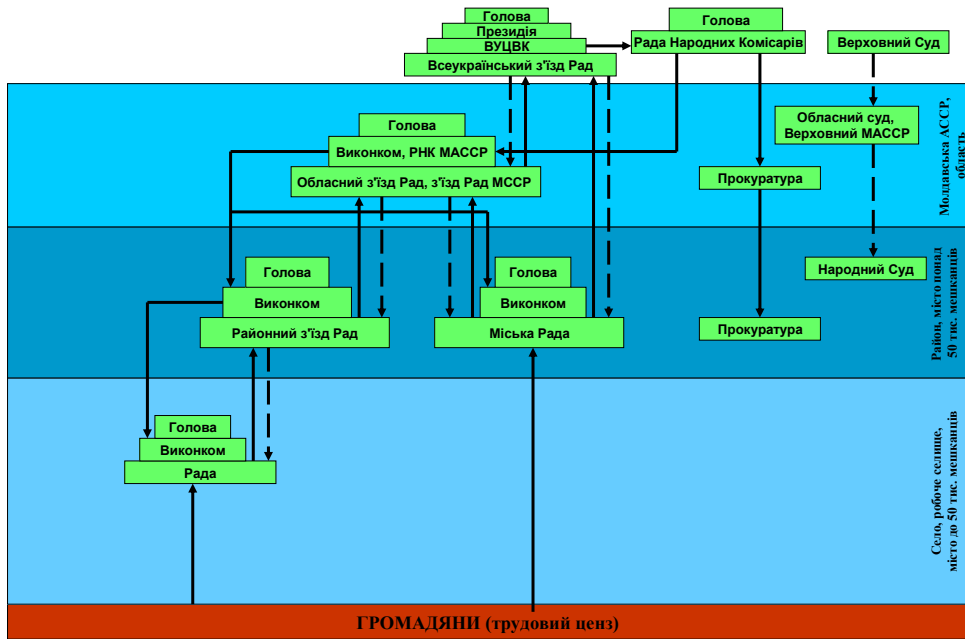




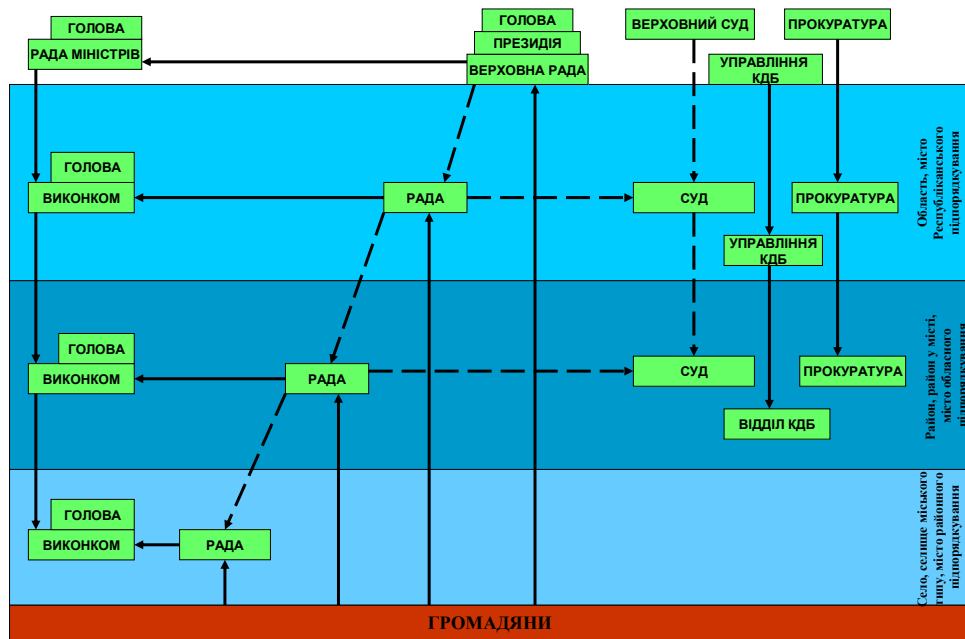
**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ У 1930-1932 рр.**



**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ У 1932-1937 рр.**



### ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ у 30-х – кінець 80-х рр.



З іншого боку система державного управління на українських землях у складі Польської держави була в більшому ступені побудована на принципах розподілу влад та визнання місцевого самоврядування. На чолі місцевої адміністрації знаходився воєвода, що призначався Президентом за пропозицією міністра внутрішніх справ. Воєвода підпорядковувався як президенту, так і кожному міністерству в залежності від справ, що ним виконувалися. Крім керівництва загальною адміністрацією, що допомагала виконувати його функції, воєвода координував діяльність територіальних органів спеціальної адміністрації, що утворювали власні територіальні підрозділи на місцях (військові, фінансові, митні, освітянські, контрольні установи). Воєводі підпорядковувалася поліція, він здійснював нагляд за печаттю, самоврядуванням, займався релігійними питаннями, опікувався сільським господарством, промисловістю, торгівлею, соціальним забезпеченням. Власні функції він здійснював за допомогою воєводського правління, а також безпосередньо йому підпорядкованих виконавчих органів самоврядування. На чолі повіту, а також міста, що налічувало більше 75 тис. мешканців знаходився староста. Як і воєвода він був представником уряду на відповідній території та призначався міністром внутрішніх справ.

Завершуючи розгляд питання треба ще раз підкреслити роль місцевих рад народних депутатів за радянських часів як органів державної влади на місцях, що виключало існування місцевого самоврядування.

### 12.6. Моделі публічного управління на територіальному рівні за часів незалежної України

Демократичні процеси кінця 80-х – початку 90-х рр. призвели до значних змін в системі державного управління на місцевому рівні, що було пов'язано, в першу чергу, зі формуванням інституту місцевого самоврядування. Початок цьому процесу було покладено в 1990 р., коли у зв'язку з прийняттям Закону СРСР “Про загальні принципи місцевого самоврядування в СРСР”, а також, особливо, Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування”. Відповідно до цього Ради різних рівнів разом зі своїми виконавчими і розпорядницькими органами (виконкомом рад) набули статусу органів місцевого і регіонального самоврядування. В організаційно-правовому смислі прийняття вищезгаданих законів призвело до того, що, зруйнувавши вертикаль Рад як органів державної влади, держава в значній мірі в той час втратила можливість

реалізувати свої функції стосовно громадян на рівні територій. Тому в зв'язку з тим, що Ради поступово перетворювалися в органи, що вирішували питання місцевого значення, держава змушена було утворювати на місцевому рівні органи, які б були відповідальні за вирішення питань державного значення.

Одним з шляхів вирішення даної проблеми було утворення інституту місцевої державної адміністрації. У лютому 1992 р. у зв'язку з прийняттям Закону України "Про представника Президента України" на базі виконавчих і розпорядницьких органів обласних і районних рад були сформовані місцеві державні адміністрації. Тим самим була відновлена вертикаль державної влади, що прийшла на зміну вертикалі рад і виконкомів.

Представники Президента України в областях, містах Києві і Севастополі призначалися та звільнялися з посади за поданням Кабінету Міністрів Президентом України і йому підпорядковувалися. Представники Президента України в районах, районах міст Києва і Севастополя призначалися і звільнялися з посади Президентом України за поданням Представника Президента України в області, містах Києві і Севастополі. Законодавство містило також вимогу попереднього погодження кандидатур Представників Президента України щодо призначення з відповідними місцевими радами. В разі відхилення радою запропонованої кандидатури для погодження могла бути внесена інша або повторно та сама кандидатура. Однак, якщо у двотижневий строк після надходження пропозиції щодо кандидатури засідання ради не відбулося або радою не було прийнято того чи іншого рішення з цього питання, Президент України мав право призначити свого представника на власний вибір. На пропозицію не менш як двох третин від загальної кількості обраних депутатів відповідної ради Президент України вирішував питання про увільнення свого Представника.

З метою забезпечення організаційного розведення інституту державної влади та місцевого самоврядування було визначено, що Представники Президента України, керівники відділів, управлінь, інших служб місцевої державної адміністрації не могли бути народними депутатами України та депутатами місцевих рад. Вони також не могли займати керівні посади в інших державних, господарських, громадських органах і організаціях та займатися підприємницькою діяльністю. Представник Президента України на час перебування на цій посаді повинен був зупинити своє членство в політичній партії.

Представник Президента України повинен був захищати державні інтереси України; забезпечувати на відповідній території законність, права і свободи громадян. Вони несли відповідальність за стан економічного і соціального розвитку відповідної території, інформувати Президента України про стан справ на відповідній території та звітувати перед ним про свою діяльність. Зокрема, на відповідній території Представник Президента України:

- 1) забезпечував реалізацію законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших актів законодавчої і виконавчої влади;
- 2) координував діяльність відповідних органів внутрішніх справ, національної безпеки, оборони, статистики та інших органів, підпорядкованих міністерствам, іншим центральним органам державної виконавчої влади;
- 3) здійснював контроль за додержанням органами державної виконавчої влади, органами місцевого і регіонального самоврядування, а також підприємствами, організаціями і установами, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, іншими юридичними особами Конституції і законів України, указів Президента України, інших актів законодавчої і виконавчої влади;
- 4) мав право вимагати припинення, а в разі необхідності зупинити дії посадових осіб, що суперечили законодавству;
- 5) зупиняв дію актів адміністрації підприємств, організацій і установ, інших юридичних осіб, що суперечили Конституції і законам України, указам Президента

України, іншим актам законодавства, звертався до суду з позовом про визнання їх недійсними;

6) представляв в межах своїх повноважень інтереси держави у судах та органах місцевого і регіонального самоврядування;

7) входив з поданням до відповідних органів про звільнення з посад керівників підприємств, організацій і установ у разі порушення ними Конституції і законів України, указів Президента України, інших актів законодавчої і виконавчої влади. Про результати розгляду подань Представник Президента України повинен був повідомлений у десятиденний строк;

8) утворював відділи, управління, інші служби місцевої державної адміністрації, призначав їх керівників, за винятком керівників місцевих органів міністерств, державних комітетів, інших центральних органів державної виконавчої влади;

9) організовував розробку проектів бюджету, програм економічного і соціального розвитку відповідної території, місцевих екологічних програм, подавав їх на затвердження відповідних рад, забезпечував виконання бюджету і цих програм, за рішенням ради у встановлений нею строк звітував перед радою про їх виконання, а також з інших питань, пов'язаних із здійсненням місцевою державною адміністрацією повноважень, що передані їй радою; забезпечував підготовку на розгляд відповідної ради необхідних матеріалів з питань регулювання земельних відносин, управління комунальною власністю, з інших питань економічного і соціального розвитку території та виконання прийнятих радою рішень.

У разі введення на території України чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану Президент України міг наділяти своїх Представників додатковими повноваженнями, призначати Представників Президента України на рівні поселень та на окремих об'єктах.

Представник Президента України був наділений також контролюючими функціями стосовно органів місцевого самоврядування. Зокрема, він мав право:

1) звертатися до суду з позовом про визнання недійсними актів органів місцевого і регіонального самоврядування, які суперечили законодавству, і зупиняти дію оскаржуваних ним актів до прийняття рішення судом;

2) порушувати перед Президентом України питання про внесення на розгляд Верховної Ради України подання щодо дострокового припинення повноважень органів місцевого і регіонального самоврядування;

3) брати участь з правом дорадчого голосу в засіданнях органів місцевого і регіонального самоврядування;

4) звертатися до органів місцевого і регіонального самоврядування з поданнями про стан реалізації ними законів України і указів Президента України, інших актів законодавчої і виконавчої влади. Органи місцевого і регіонального самоврядування були зобов'язані розглянути подання Представника Президента України і повідомити його про результати розгляду не пізніше як у десятиденний строк.

Голови виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад несли відповідальність перед відповідним Представником Президента України за виконання делегованих їм повноважень з питань здійснення державних функцій.

Представник Президента України здійснював свої повноваження одноособово і ніс відповідальність за свої протиправні акти та дії. Акти Представників Президента України, що суперечили законодавству, скасовувалися Президентом України, а на рівні районів, районів міст Києва та Севастополя – Представниками Президента України в областях, містах Києві і Севастополі. Представника Президента України можна було притягнути до кримінальної або адміністративної відповідальності лише у судовому порядку з обов'язковим повідомленням Президента України про обставини, які стали підставою для цього. Після припинення повноважень Представника Президента України, крім випадків звільнення за порушення трудової дисципліни, вчинення злочину або за власним

бажанням, йому повинна була надана попередня або рівноцінна робота (посада), а в разі її відсутності за ним зберігалася заробітна плата протягом трьох місяців.

Представник Президента України формував місцеву державну адміністрацію, структура і штати якої визначалися Представником Президента України за погодженням з Президентом України. Місцева державна адміністрація визначалася як система органів державної виконавчої влади, які утворюються відповідним Представником Президента України або входять до складу адміністрації за принципом подвійного підпорядкування. Представник Президента України як глава місцевої державної адміністрації мав перших заступників з питань управління територією та з питань загальнодержавної і регіональної політики та заступників. Перші заступники глави обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації призначалися і звільнялися з посади Президентом України за поданням Представника Президента України в області, містах Києві та Севастополі. Перший заступник глави районної державної адміністрації призначалися і звільнялися з посади Представником Президента України в області за поданням Представника Президента України в районі.

Так, відповідно до затвердженого Президентом України примірного переліку структурних підрозділів місцевої державної адміністрації до її складу у період 1992-1994 рр. входили:

За принципом безпосереднього підпорядкування:

1. Управління економіки
2. Управління культури
3. Управління освіти
4. Управління охорони здоров'я
5. Управління архітектури
6. Управління праці та соціальних питань
7. Управління сільського господарства та продовольства
8. Управління у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській

АЕС

9. Управління у справах молоді та спорту
10. Управління капітального будівництва
11. Управління житлово-комунального господарства
12. Інспекція захисту прав споживачів
13. Інспекція державного технічного нагляду за станом сільськогосподарських

машин

14. Відділ ветеринарії
15. Інспекція заготівель та якості сільськогосподарської продукції

За принципом подвійного підпорядкування:

1. Управління внутрішніх справ
2. Відділ зовнішніх економічних зв'язків
3. Управління охорони природного навколишнього середовища
4. Управління соціального захисту населення
5. Управління статистики
6. Відділ у справах роздержавлення власності та демонополізації виробництва
7. Фінансове управління
8. Державна податкова інспекція
9. Управління юстиції
10. Управління земельних ресурсів
11. Управління по пресі
12. Інспекція контролю за цінами
13. Обласний державний архів
14. Управління охорони державних таємниць у пресі та засобах масової інформації
15. Відділ у справах релігій

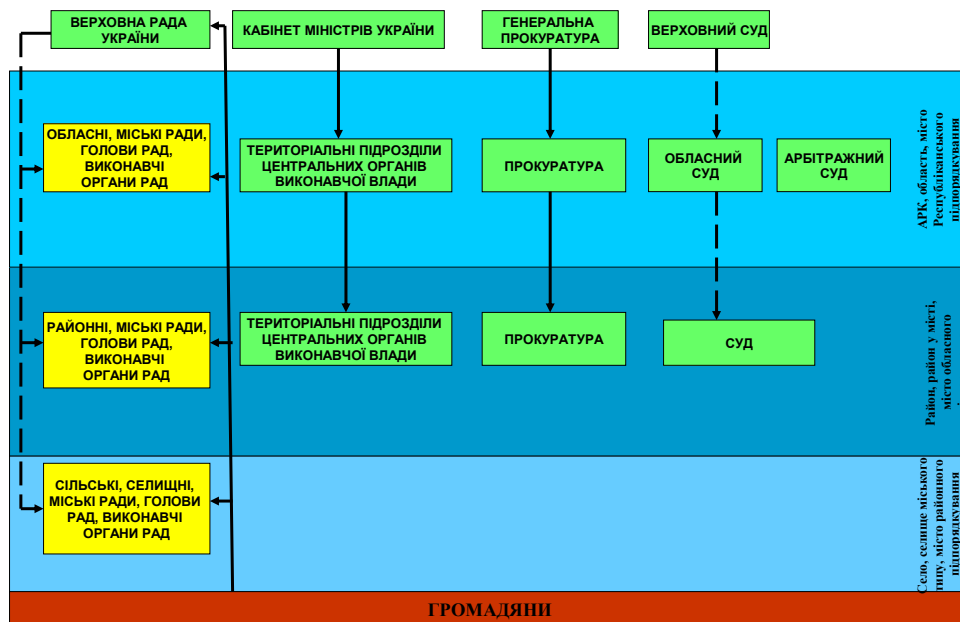
## 16. Штаб цивільної оборони

Треба зазначити, що інститут місцевих державних адміністрацій не був стійким у політичному процесі першої половини 90-х рр. Так, у червні 1994 р. вони були ліквідовані та на їх базі відтворені обласні та районні виконавчі комітети, як виконавчі органи відповідних рад. У липні 1995 р. місцеві державні адміністрації були знову відтворені, при цьому голова обласної та районної ради одночасно призначувався на посаду голови місцевої державної адміністрації. Лише в червні 1996 р. у зв'язку з прийняттям Конституції України, а також у 1999 р. у зв'язку з прийняттям Закону України “Про місцеві державні адміністрації” вони набули в основних рисах свого сучасного вигляду.

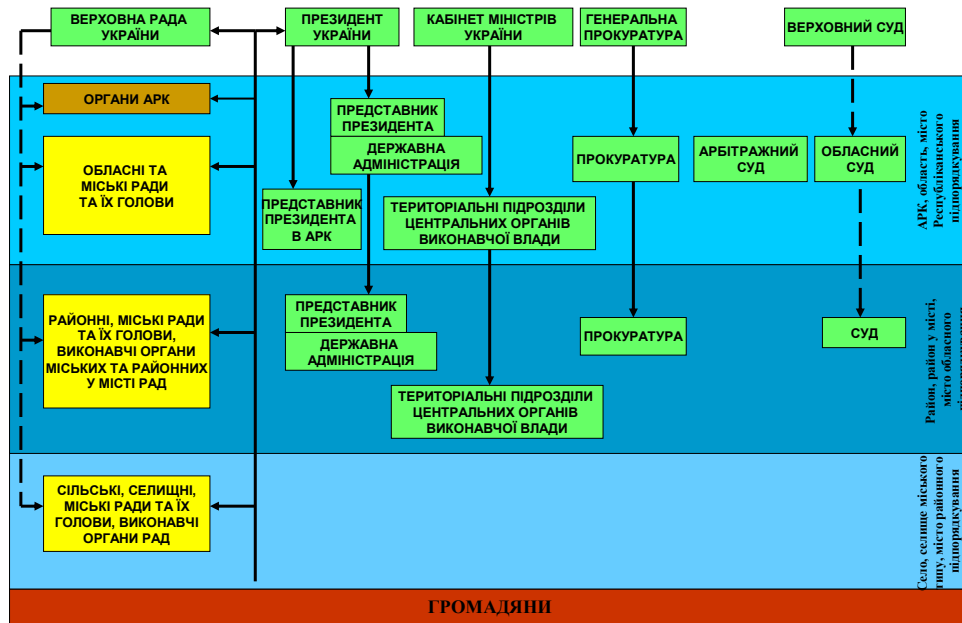
Також, починаючи з 1990 р. держава активно використовувала й інший шлях зміцнення вертикалі виконавчої влади – створюючи територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади на рівні міст обласного значення, районів, областей та АРК. Утворення місцевих державних адміністрацій не призвело до підпорядкування їм раніше утворених територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, як цього варто було очікувати. Більш того, пішло широкомасштабне утворення нових територіальних підрозділів. Утворення територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади йшло двома шляхами – через виведення деяких структурних підрозділів зі складу місцевих державних адміністрацій, або через утворення нових центральних органів виконавчої влади, що вже в рамках свого корпоративного інтересу не бажали діяти на місцевому рівні через місцеві державні адміністрації й утворювали безпосередньо їм підлеглі територіальні органи.

Треба зазначити дуже швидко зміну моделей державного управління на місцевому рівні протягом невеликого за часом періоду, що пояснювалось пошуком найбільш оптимальних організаційних та юридичних форм.

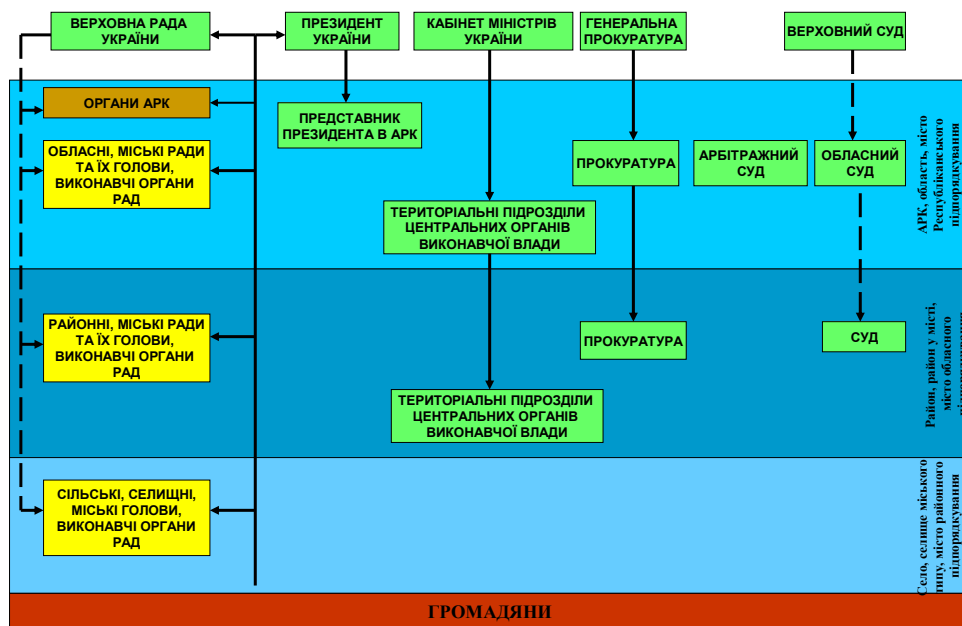
### ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У БЕРЕЗНІ 1990 – ЛЮТОМУ 1992 р.



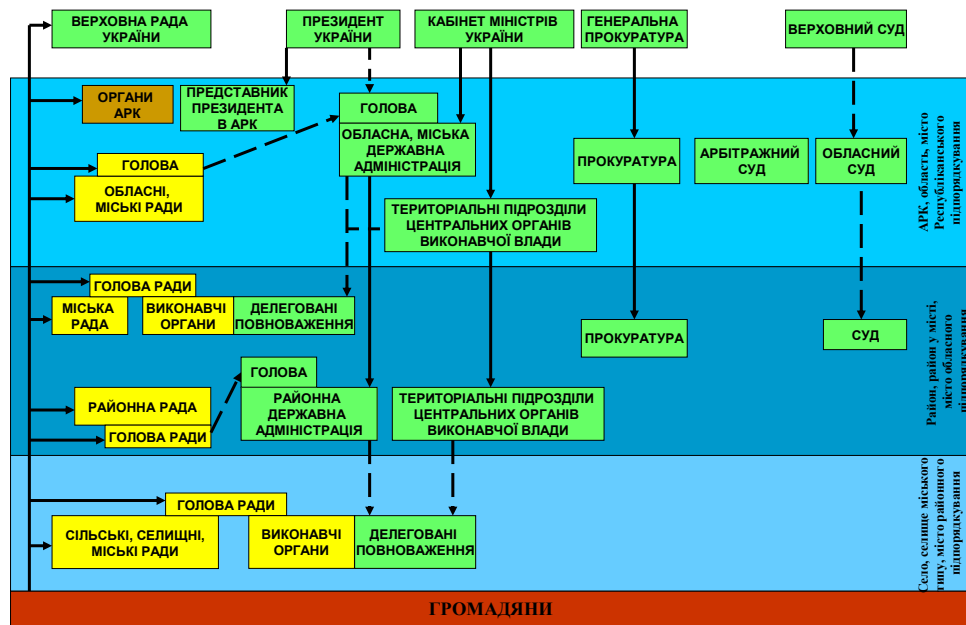
**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ЛЮТОМУ 1992 – ЧЕРВНІ 1994 р.**



**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ЧЕРВНІ 1994 – ЧЕРВНІ 1995 р.**



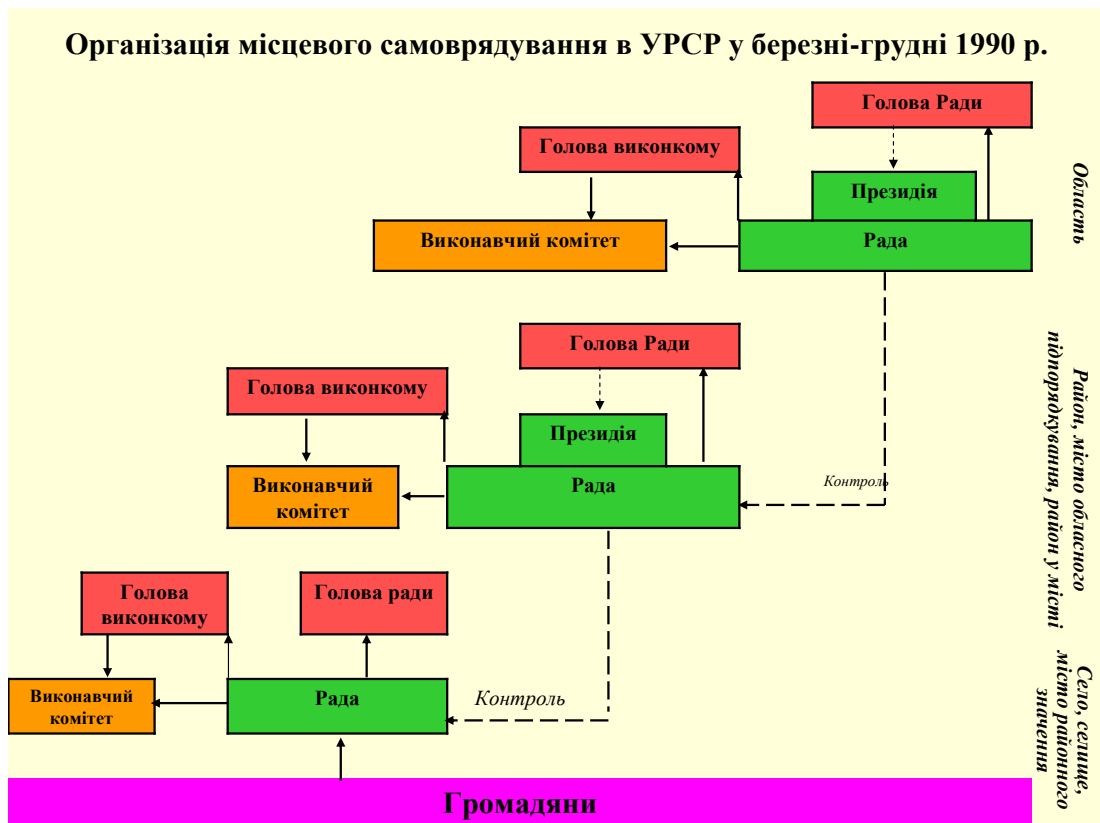
**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ЧЕРВНІ 1995 –  
ЧЕРВНІ 1996 р.**



Радянська влада відкинула ідею територіального самоврядування. Місцеві ради та їх виконавчі органи, незважаючи на їх обрання на місцях, виступали в якості органів державної влади та реалізовували державний інтерес на місцях, входили до єдиної вертикалі державної влади. Тому лише на початку 90-х рр., у зв'язку із загальною демократизацією політичного режиму в СРСР відродився й інститут місцевого самоврядування. Необхідно звернути увагу на те, що в складних умовах свого становлення за часів незалежності, інститут місцевого самоврядування пройшов кілька етапів свого розвитку.

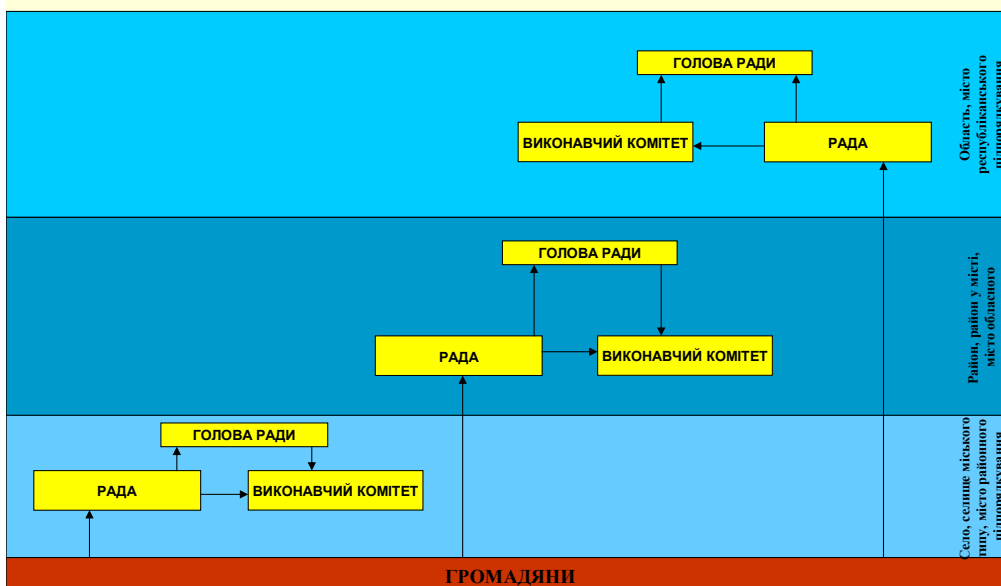
Першим кроком на шляху перетворення місцевих рад народних депутатів в органи місцевого самоврядування були Постанова Президії Верховної Ради УРСР „Про Примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів УРСР” від 05.03.1990 та Закон Союзу СРСР „Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР” від 09.04.1990. Сділ побудувати організаційно-правову модель місцевого самоврядування відповідно до названих документів та відповісти на питання, чим було викликане створення в місцевих радах їх президій та голів рад, а також виконкомів та голів виконавчих комітетів? Пропонується охарактеризувати взаємовідносини між головами рад та головами виконкомів на прикладі конкретних поселень.



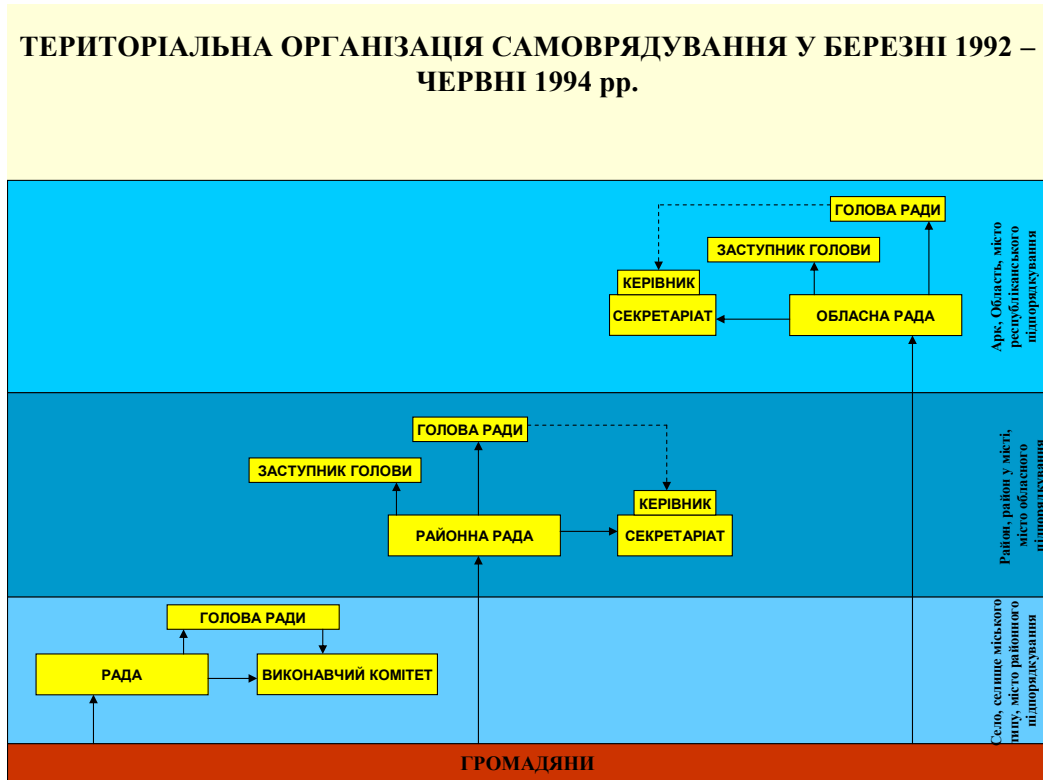


07.12.1990 р. був прийнятий Закон УРСР „Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування”. Відповідно до нього скасовувався інститут Президії місцевих рад, а функції голови ради поєднувалися з функціями голови виконавчого комітету ради в одній особі. У зв’язку із цим слід проаналізувати визначення місцевого самоврядування у даному законі та порівняти його із сучасним законодавчим визначенням місцевого самоврядування.

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ САМОВРЯДУВАННЯ У ГРУДНІ 1990 –  
БЕРЕЗНІ 1992 рр.**

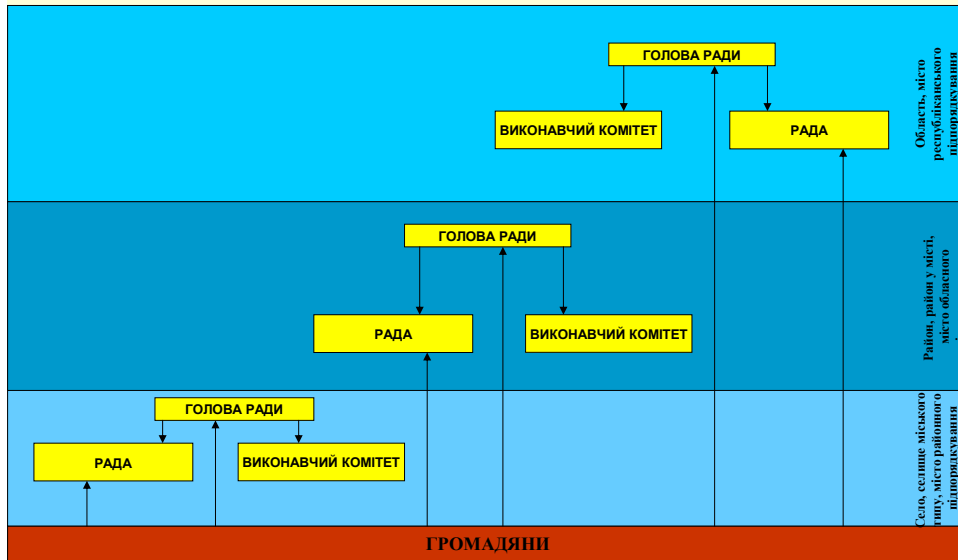


Наступний етап розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні пов'язаний із прийняттям Законів України „Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” та „Про представника Президента України”. В організаційному відношенні найбільш суттєві зміни відбулися на рівні районів та областей. Обласні та районні ради втрачали свій виконавчий орган та утворювали лише допоміжну структуру – секретаріат. Необхідно визначити, чим була викликана необхідність таких змін.



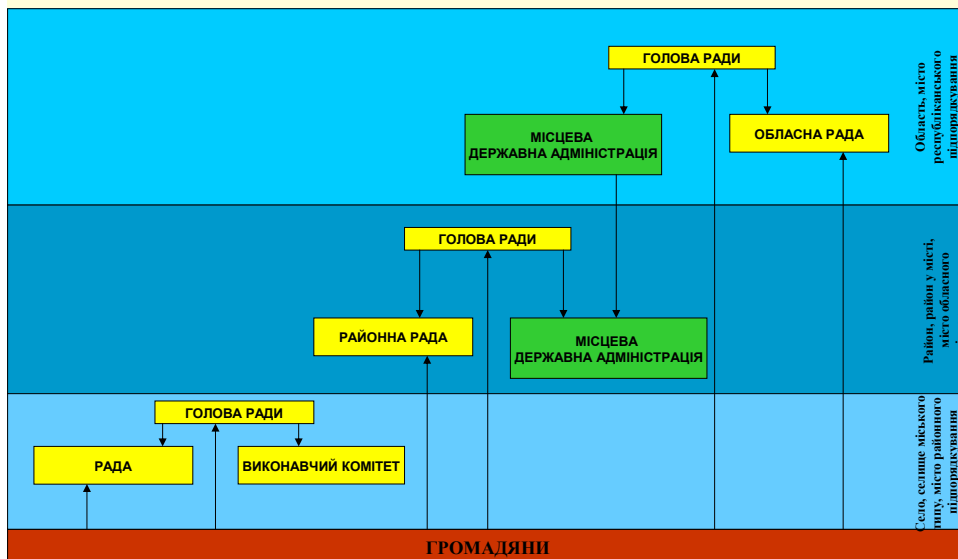
Черговий етап розвитку місцевого самоврядування був пов'язаний з Законом України „Про формування місцевих органів влади і самоврядування”, відповідно до якого знову на рівні областей та районів утворювалися виконавчі комітети відповідних рад, а також здійснений перехід до прямого обрання жителями голів рад всіх рівнів.

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ САМОВРЯДУВАННЯ У ЧЕРВНІ 1994 –  
ЧЕРВНІ 1995 рр.**



П'ятий етап розвитку місцевого самоврядування був пов'язаний із укладанням Конституційного договору між Президентом України та Верховною Радою України. Відповідно до нього голова обласної (районної) ради очолював відповідну місцеву державну адміністрацію.

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ САМОВРЯДУВАННЯ У ЧЕРВНІ 1995 –  
ЛИПНІ 1996 рр.**



Нарешті, у зв'язку із прийняттям Конституції України та Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” місцеве самоврядування в Україні набуло свого сучасного вигляду.

## 12.7. Організаційний механізм державного управління сферою охорони здоров'я в історії України<sup>3</sup>

В усі часи здоров'я людини розглядалось як одна з найвищих цінностей суспільства, що становлять основу економічного та духовного розвитку держави. Ще стародавні римляни проголошували: «Здоров'я – найвище благо!».

Протягом багатомілітної історії людства, на різних етапах розвитку суспільства вивченню проблем здоров'я завжди приділялася велика увага. Представники різних наук та фахів робили спроби проникнути у таємниці феномена здоров'я, визначити його сутність для того, щоб навчитися вміло керувати ним, економічно використовувати здоров'я протягом усього життя та знаходити засоби для його збереження.

Відповідно до Статуту Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), здоров'я є станом повного соціального, біологічного і психологічного благополуччя людини, а не тільки відсутністю хвороб і фізичних вад.

Говорячи про охорону здоров'я як найвищу соціальну цінність, треба розглядати її у таких аспектах: соціокультурному, економічному та політичному.

На сучасному етапі суспільного розвитку Українська держава виступає як монополіст у формуванні політики щодо охорони здоров'я нації, але разом з тим вона не спроможна фінансово її підтримати в умовах перехідного періоду. Одночасно спостерігаються децентралізація державного управління охороною здоров'я та підвищення ролі регіональних і місцевих органів державної влади, місцевого самоврядування, пов'язаних з охороною здоров'я та медичною допомогою.

Охорона здоров'я як важлива самостійна функція державної влади і місцевого самоврядування має спеціальне законодавство, систему органів управління, які забезпечують реалізацію права на охорону здоров'я, джерела фінансування, мету, завдання, методи їх реалізації. Законодавство є важливим та ефективним засобом державного керівництва суспільством, що охоплює практично усі сфери життєдіяльності людини, у тому числі й галузь охорони здоров'я.

Правове регулювання взаємовідносин людини і суспільства у державі в усі часи не оминало сфери охорони здоров'я, зокрема й надання медичної допомоги. Регламентація охорони здоров'я в Україні має глибоке історичне коріння і бере початок ще з часів Київської Русі.

Точкою відліку для історичного екскурсу обирають зазвичай X ст., що обумовлено низкою причин, основною з яких є поява Руської Правди – першого писаного зводу руського права. Серед нормативно-правових актів, що регулюють питання медичної діяльності у Київській Русі, виділяють основні: «Церковний Устав» Володимира Святославовича та Руську Правду.

Так, Церковним статутом Володимира Великого (1015 рік), яким у той час регламентувалася державно-церковна діяльність, лікарні були оголошені церковними установами, а самих „лічців” (лікарів) визнавали людьми церковними, які підпорядковувалися єпископу.

В той час виділяли три самостійні форми надання медичної допомоги: народна, монастирська і світська (міська). Народна медицина, що заснована на традиціях язичества і діє в умовах віри людей в надприродні сили, регулювалася силою звичаїв і морально-етичних норм. Монастирська медицина, як варіант надання безвідплатної медичної допомоги в умовах лікарень, що функціонували при монастирях, регулювалася нормами Церковного Статуту. Монастирська медицина породила перші на Русі лікарні. Найперші згадки про монастирські лікарні відносяться до XI ст. В 1063 р. ігумен Києво-Печерської Лаври Феодосій Печерський (1036–1074) запровадив перший в Україні монастирський статут, який передбачав, зокрема, організацію при монастирях опікування хворих та калік.

<sup>3</sup> [https://oduvs.edu.ua/wp-content/uploads/2016/06/Disertatsiya\\_Gomon-Daryi-Olegivni.pdf](https://oduvs.edu.ua/wp-content/uploads/2016/06/Disertatsiya_Gomon-Daryi-Olegivni.pdf)

В 1070 р. він же заснував при Києво-Печерській Лаврі богадільню-притулок для хворих та немічних – один з перших лікувальних закладів в Київській Русі. Лікарні також були відкриті при монастирях у Переяславі та Каневі на Дніпрі, згодом в Новгороді, Смоленську, Львові. Жоден монастир на Русі не будувався без «шпитальних палат». Монастирські лікарні перетворювались на військові шпиталі під час воєнних дій та облоги міст, на карантинні лікарні — під час епідемій. Світська медицина більшою мірою регулювалася нормами Правди Руської, яка була першим збірником законодавчих актів всієї Київської Русі. Окремими статтями цього збірника регламентувалися норми суспільного життя, зокрема становище лікаря в суспільстві та рівень оплати його праці, церквам наказувалося будувати лікарні та безкоштовно надавати медичну допомогу хворим і немічним.

Найбільш якісною організація надання медичної допомоги була у сфері світської (міської) медицини, що пояснюється таким фактом: – лікарі у сфері міської медицини працювали на професійній основі; – надання медичної допомоги було джерелом їх прибутків; – княжі сім'ї та знатні люди в разі необхідності отримання медичної допомоги віддавали перевагу міським лікарям, що було додатковим стимулом для підтримки високого рівня якості надання медичної допомоги.

Кінець XVII століття позначається приходом до влади Петра I, за час правління якого відбулось багато змін у всіх сферах життєдіяльності, у тому числі й у питаннях правового регулювання.

Зміна соціально-економічних умов, перетворення в галузі державного управління не обійшли стороною і сферу охорони здоров'я населення. Сформовані суспільні відносини в таких напрямках, як організація охорони здоров'я населення, забезпечення медичною допомогою страждених, госпітальне лікування, аптечна справа і інше вимагали адекватних заходів правового впливу для забезпечення їх розвитку в необхідному для держави руслі.

Пріоритетними у сфері медицини були у період правління Петра I такі питання:

- підготовка вітчизняних медичних кадрів;
- поява нормативно-правових актів, що регулюють сферу медицини;
- побудова шпиталів, організація медичних шкіл і відкриття аптек;
- реорганізація органів державного управління медичними справами.

Ключовими нормативно-правовими актами цього періоду, що присвячені правовому регулюванню медицини, були Статут Військовий 1716 р. і Статут Морський 1720 р., які цілісно врегулювали питання організації медичної діяльності.

Військовий Статут, який визначав загальну систему організації армії, важливе місце відвів питанням організації медичної справи, а саме: дві глави висвітлювали функціонування шпиталів і професійну діяльність лікарів та аптекарів. Особливої уваги заслуговує питання оплати за лікування. На відміну від Руської Правди, що передбачала певну плату за надання медичної допомоги, Статут законодавчо закріпив безоплатну систему надання медичної допомоги в армії, за винятком випадків, коли отримання плати за лікування буде правомірним, тобто йдеться про венеричні захворювання і побутові травми, що отримані в позаслужбовий час.

Морський Статут регулював питання організації і функціонування Військово-Морського флоту Росії і значну увагу приділяв організації медичної діяльності.

Якщо Військовий і Морський Статути регулювали, переважно, різні аспекти діяльності військової медицини, то Указ Петра I від 14 серпня 1721 «Про заснування в містах аптек під наглядом Медичної Колегії, про службу підшукувати медикаменти в Губерніях, і про буття під наглядом згаданої Колегії госпіталів» регламентував цілий ряд напрямків охорони здоров'я цивільного населення. Йдеться про такі питання, як:

- повноваження Медичної Колегії в справі управління охороною здоров'я;
- організація аптек;
- контроль над діяльністю аптек;

– нагляд за якістю надання медичної допомоги в госпіталях.

Завдяки прийняттю цього нормативно-правового акта були на правовому рівні закріплені зміни в управлінні охороною здоров'я.

У 1764 р. Катерина II скасовує гетьманське правління, а у 1775 р. знищує Запорізьку Січ, в Україні замість полкового і сотенного поділу, за зразком Росії, впроваджують адміністративно-територіальний. У 1775 р. в Україні створено Приказ громадського опікування – орган регулювання медичною справою в містах. Законодавчою основою існування цього інституту було положення «Про заклади для управління губерніями». Основною метою Приказів громадського опікування було створення нової системи допомоги бідним та нужденним, котра об'єднала в собі заклади суспільної і медичної допомоги, зокрема народні школи, сиротинці, лікарні, аптеки, будинки для невиліковно хворих і для психічно хворих. Медична допомога у лікарнях «приказної медицини» соціально незахищеним прошаркам надавалась безоплатно, а забезпечені люди лікувались за певну плату.

Починаючи з 1776 р. в українських губерніях створюються лікарські управи, а в повітах – повітові лікарські управи з відповідними посадами лікарів [18]. На лікарські управи покладалися обов'язки керівництва всією медичною справою відповідної території. Вони, за задумом барона О. І. Васильєва, головного директора Медичної колегії, повинні були стати «блюстителем здравия всей губернии по воинской и гражданской части». Їх діяльність регулювалась інструкцією «Про упорядкування лікарських управ» від 19 січня 1797 року. Укладачі інструкції 1797 року усвідомлювали, що лікарів в Російській імперії було вельми мало, і тому не тільки покладали на трьох членів лікарської управи обов'язок мати нагляд за лікарнями, виконувати функції судової медицини, але і вимагали, щоб вони займалися лікуванням хвороб. Функції ж їх як органів санітарних и медико-поліцейських, вичерпувалися наглядом за доброякісністю їстівних припасів та констатуванням наявності пошесних хвороб.

Щодо організаційно-правових засад регулювання медичної діяльності в цей період, то, як відомо, на початку XIX ст. на території України, як і в усій Російській імперії, впроваджуються елементи медичної поліції, на яку покладаються функції санітарної служби. В повітових містах встановлюється посада повітового лікаря. На нього покладалися такі основні обов'язки, як організація боротьби з епідемічними хворобами, надання швидкої медичної допомоги та заготівля лікарських трав.

Але найбільшим здобутком XIX століття у вітчизняній медичній галузі було запровадження земської медицини після скасування в 1861 р. в Російській імперії кріпацтва і створення місцевих органів самоврядування (земства з 1864 р.).

Основним завданням земської медицини було забезпечення рівного доступу до медичної допомоги для всього населення держави, у першу чергу для сільського. Важливими законодавчими новелами земської медицини були:

- «діяльність» у медичному обслуговуванні сільського населення;
- плановість у проведенні заходів медичного забезпечення населення;
- універсальність медичної допомоги, що надається одним земським лікарем;
- поєднання лікувальної і профілактичної спрямованості у діяльності щодо організації охорони здоров'я населення;
- безоплатність надання медичної допомоги.

Правовому забезпеченню земської медицини слугували посадові правила для медиків, посадові інструкції для лікарів, фельдшерів і повитух, де закріплювалися їх обов'язки, зокрема жити на своїй дільниці, щоденно зранку приймати хворих, повідомляти про будь-які інфекційні захворювання і т. д.

Ще одним законодавчим актом, що регулював відносини у сфері охорони здоров'я, був Лікарський статут 1861 р. («Уставъ врачебный»), в якому окреслено права органів державної влади і поліції з проведення санітарних заходів, права і обов'язки лікарів, медичного персоналу, пацієнтів, правове регулювання виготовлення і продажу ліків.

Статут містив норми про організацію лікарняної та фармацевтичної діяльності лікарських установ (книга I), статут медичної поліції (книга II) і статут судової медицини (книга III).

У 1917 – 1919 рр. в Україні спостерігалася складна військово-політична ситуація. Вона відтворювала зміни, обумовлені боротьбою за владу між Тимчасовим урядом Росії і Українською Центральною Радою (УЦР). Влада в Україні, яка перетворилась в арену не тільки громадянської війни, а й іноземної інтервенції, неодноразово переходила від однієї суспільно-політичної сили до іншої, що призводило до двовладдя. За цей же короткий час Україна пережила декілька етапів своєї державності, кожний з яких характеризувався своїми особливостями щодо побудови центральних органів управління охороною здоров'я. Формуючи власні управлінські структури, Центральна Рада в частині управління медико-санітарною справою попервах наслідувала приклад Тимчасового уряду Росії, який вищим своїм медико-адміністративним органом проголосив Центральну лікарсько-санітарну Раду. Результатом цього стало створення Крайової лікарсько-санітарної ради Української Центральної Ради. Після доповіді лікаря М. П. Малигіна «Про лікарсько-санітарний устрій на Україні при новому її державному будівництві на демократичних засадах» з'їзд прийняв резолюцію, в якій наголошувалось, що «весь лікарсько-санітарний устрій повинен базуватись на тих же, напрацьованих громадською медичною думкою, демократичних основах, на яких раніше будувалась земська медицина».

Як відомо, основними її принципами були, зокрема, безкоштовність медичної допомоги, її загальна доступність, профілактичне спрямування, участь громадськості у будівництві системи медико-санітарної допомоги, а також принцип самоврядування, що Українська Центральна Рада і вважала за доцільне запровадити на терені автономної України.

Але Крайова лікарсько-санітарна рада проіснувала короткий час і вже в січні 1918 р., після проголошення незалежності Української Народної Республіки, було засновано Департамент охорони здоров'я [25]. Проте у зв'язку зі зміною політичної ситуації, обумовленої громадянською війною, переходом на окремих територіях влади від УЦР до більшовиків і навпаки, Департамент охорони здоров'я як орган управління фактично не розпочав своєї діяльності і не зміг внести нічого нового в управління медико-санітарною справою, і вже у січні 1919 р. був створений Народний комісаріат охорони здоров'я, головним завданням якого ставало формування єдиної системи охорони здоров'я на якісно нових засадах.

В Положенні про Народний комітет охорони здоров'я (НКОЗ) зазначалося, що він організовується як центральний орган, який керує всією медико-санітарною справою республіки з такими основними функціями і обов'язками:

- підготовка і вироблення законодавчих норм у галузі медико-санітарної справи;
- організація та керівництво центральними медико-санітарними установами й місцевими органами охорони здоров'я;
- фінансовий контроль і допомога всім медичним установам.

За постановою уряду від 27 лютого 1919 року мали створюватися також і місцеві органи НКОЗ – відділи при губернських, повітових і волосних виконкомах.

Лише з 1921 р. Наркомздоров'я України зміг поширити свої організаційні заходи на всю республіку (в тогочасних її межах), результатом чого стало створення відділів робітничої медицини (робмеди), до яких увійшли кращі лікувальні заклади з організацією в них медичної допомоги за спеціалізацією. На підприємствах було відкрито багато нових поліклінік, амбулаторій, медичних пунктів. Велику увагу було приділено оздоровленню умов праці і побуту робітників.

Правове забезпечення охорони здоров'я у радянський період представлене низкою нормативно-правових актів, серед яких Декрети про допомогу потерпілим від нещасних випадків на підприємствах (1917), про страхування робітників на випадок хвороби (1918), про професійну роботу і права медичних працівників (1924), тощо.

Цікавим є нормативний акт, що регулював питання надання медичної допомоги і визначав правовий статус медичних працівників – Декрет (Положення) «Про професійну роботу і права медичних працівників». Цей документ майже протягом півстоліття був для лікарів основним юридичним документом, своєрідним статутом, що регламентував лікарську діяльність.

Питання нормативно-правового забезпечення медичної галузі активно обговорювалось на I - й Всеукраїнській санітарній раді, скликаній Народним Комісаріатом охорони здоров'я України у серпні 1922 р. Рада прийняла рішення здійснити перегляд чинних законодавчих актів і розпоряджень по санітарній частині та провести їх кодифікацію.

Результатом діяльності з перегляду та кодифікації медико-санітарного законодавства стало створення проекту «Кодексу законів про охорону здоров'я в УРСР». Цей Кодекс не був прийнятий, але проведена підготовча робота дозволила у стислий термін створити «Збірник діючого законодавства по медико-санітарній і аптечній справі в УРСР» (Збірник) під редакцією наркома охорони здоров'я Д. І. Єфімова та Д. С. Кагана.

Цей Збірник призначався не тільки для працівників адміністративних апаратів охорони здоров'я, а й всіх інших категорій медичних працівників,

зокрема, дільничних лікарів та інших фахівців первинної ланки, які не мали під руками необхідних нормативно-методичних матеріалів. Збірник виконував роль довідкової книги з питань охорони здоров'я. У Збірнику були представлені інструкції, циркуляри, положення, накази та інші керівні вказівки Наркомздора, що нормували і регулювали певні питання відповідної галузі охорони здоров'я. Крім того, було викладено нормативні документи інших відомств, причетних до медичної галузі. В першу чергу, це документи Народного комісаріату праці з питань надання медичної допомоги застрахованим працівникам; Народного комісаріату освіти – з питань навчання та післядипломної практики (стажування) і перекваліфікації медперсоналу; Народного комісаріату з соціальних питань – організація медичної допомоги підопічним соцзабезу та забезпечення протезуванням інвалідів тощо. З метою повного і всебічного висвітлення правових питань у системі охорони здоров'я у Збірнику містилися права і обов'язки різних категорій медперсоналу, витяги та посилання на відповідні положення з Кримінального, Кримінально-процесуального та інших кодексів, а також нормативних документів інших відомств України та СРСР з питань, пов'язаних із системою охорони здоров'я. Найбільшу частину Збірника займали питання, пов'язані із забезпеченням санітарно-епідеміологічного благополуччя. Це, насамперед, організація санітарного нагляду, проведення профілактичних заходів серед населення, в різних галузях промисловості, зокрема харчовій, медичних закладах, установах тощо.

У липні 1927 р. у зв'язку з відновленням роботи над Зводом чинного законодавства УРСР, Рада народних комісарів УРСР доручила Народному комісаріату охорони здоров'я УРСР підготувати і внести до законодавчих органів проект Кодексу про охорону здоров'я УРСР. На виконання цього доручення Народний комісаріат охорони здоров'я спільно з Народним комісаріатом юстиції УРСР розробили схему майбутнього кодексу, яка 16 січня 1928 р. була затверджена підготовчою комісією РНК УРСР. Проект Кодексу про охорону здоров'я УРСР містив 314 статей, які регламентували основи правового становища медичних працівників, питання діяльності закладів санітарної освіти, ведення медичної статистики, заходів із попередження епідемій та професійних захворювань, санітарної охорони кордонів, організації лікувально-профілактичних заходів охорони материнства і дитинства, організації аптечної справи і курортного лікування. 13 квітня 1929 р. законопроект був скерований зацікавленим відомствам та організаціям для відповідних висновків. На початку 1930 р. Народний комісаріат охорони здоров'я УРСР підготував новий проект Кодексу УРСР про охорону здоров'я. Порівняно з проектом 1929 р., коло питань суттєво не змінилося, була лише дещо поліпшена структура Кодексу і редакція деяких положень, а також введені нові статті. Колегія Народного комісаріату охорони



здоров'я УРСР зробила певні зауваження щодо проекту й для остаточного його опрацювання утворила спеціальну комісію, яка провела у вересні 1930 р. декілька засідань. 7 січня 1931 р. у листі до Управління справами РНК УРСР Народний комісаріат охорони здоров'я УРСР повідомляв, що проект цього Кодексу розроблений остаточно і скерований для погодження з іншими відомствами. Однак цей проект був відхилений. Така ж доля спіткала й підготовлений 1935 р. новий проект Кодексу про охорону здоров'я УРСР, який значною мірою був продовженням попередньої роботи.

Таким чином, спроби кодифікації законодавства про охорону здоров'я в УРСР 1920 – 30 рр. ХХ ст. не мали успіху. Розроблений проект Кодексу так і не був прийнятий. Проте ця робота, незважаючи на відсутність кінцевого результату, не була марною, оскільки сприяла підвищенню правової культури, юридичної техніки, систематизації та подальшому розвитку законодавства.

У 1950-х рр. ХХ ст. в колишньому СРСР було зроблено доволі вдалу спробу систематизації законодавства про охорону здоров'я, результатом якої стало видання у 1955 – 1960 рр. 5-томного (у 6 книгах, тиражем 20 тис. примірників) збірника актів законодавства у цій сфері відносин. Тривалий час він відігравав роль правового орієнтиру в регулюванні питань охорони здоров'я населення. Однак єдиного законодавчого акта, який би всебічно врегулював ці відносини, ні в тодішньому СРСР, ні в Українській РСР не було прийнято.

Закону (кодексу) про охорону здоров'я не було в Україні аж до 15 липня 1971 р., коли після прийняття 19 грудня 1969 р. союзних Основ законодавства про охорону здоров'я було ухвалено Закон УРСР «Про охорону здоров'я». Проте, як справедливо зазначає З. С. Гладун, цей закон суттєво не змінив стан правового регулювання галузі, оскільки був «декларативним» і практично не застосовувався.

Проголошення в 1991 році незалежності України та зумовлені нею демократичні суспільні перетворення спричинили необхідність формування сучасної правової бази, в тому числі в охороні здоров'я. Реалізація державної політики, успішність проведення реформ в галузі значною мірою залежать від наявності ефективного законодавства.

Першочерговими завданнями державної політики в галузі охорони здоров'я на цій стадії генезису правового та організаційного забезпечення стало законодавче забезпечення діяльності сфери охорони громадського здоров'я, що виражається підготовкою, затвердженням та впровадженням у життя законодавчих актів.

Фундаментом побудови правової системи в будь-якій державі є Конституція, в якій визначені підходи до формування політики в усіх сферах діяльності, в тому числі в охороні здоров'я. Саме тому ст. 49 Конституції незалежної України закріпила право кожного громадянина на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування та обов'язок держави створювати умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування.

Основним документом правового регулювання в сфері охорони здоров'я став Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», який був прийнятий в листопаді 1992 року і визначив правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні.

Після проголошення незалежності України в 1991 році спільною працею Міністерства охорони здоров'я та інших органів виконавчої влади було створено значну нормативно-правову базу, що здійснює регулювання відносини в сфері забезпечення населення безоплатною медичною допомогою та контролю за її якістю.

Із врахуванням реального стану здоров'я населення було визначено фактичні потреби в основних видах медичної допомоги, уточнено штатні нормативи лікувально-профілактичних закладів. Було проведено впорядкування й оптимізацію ліжкового фонду, що дало можливість змінити структуру витрат на безпосереднє забезпечення лікувально-діагностичного процесу. При цьому поліпшилися показники використання лікарняних ліжок, знизився рівень госпіталізації, збільшилася середня зайнятість стаціонарних ліжок,

скоротилася середня тривалість перебування хворих у лікарнях, зменшилися ресурсні витрати галузі. Оптимізації лікувально-профілактичної допомоги сприяло впровадження ефективних медичних технологій, розроблення стандартів діагностики та лікування, створення системи забезпечення і контролю за якістю медичної допомоги на основі стандартів лікування, сертифікації та атестації медичних працівників, акредитації і ліцензування закладів охорони здоров'я.

У розвиток конституційних положень приймаються Закон України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» від 16.07.1999 № 1007-XIV, Закон України «Про психіатричну допомогу» від 22.02.2000 № 1489-III, Закон України «Про боротьбу із захворюваннями на туберкульоз» від 05.07.2001 № 2586-III, Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 № 1645-III та інші. Багато нормативно-правових актів присвячено захисту від інфекційних хвороб та боротьбі із ними, забезпеченню медикаментами державних закладів охорони здоров'я, наданню спеціалізованої медичної допомоги, тощо. Наприклад, Указ Президента «Про заходи щодо врегулювання діяльності в сфері народної і нетрадиційної медицини» від 31.07.1998 № 823/98, Указ Президента «Про додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню України» від 08.08.2000 № 963/2000, Наказ МОЗ «Про порядок направлення на стажування лікарів і їх наступного допуску до лікарської діяльності» від 17.03.1993 № 48, Наказ МОЗ «Про забезпечення хворих на цукровий діабет лікарськими засобами та виробами медичного призначення» від 23.03.2011 № 160 та інші.

Проте, не зважаючи на те, що упродовж всіх років з дня проголошення незалежності України і по сьогоднішній день було прийнято чимало нових нормативно-правових актів, які регулюють сферу охорони здоров'я, проте їх не можна вважати достатніми та досконалыми.

У другій половині 2016 року в Україні відбулася зміна керівництва Міністерства охорони здоров'я. Нові очільники МОЗ поступово, послідовно розпочали реформування системи охорони здоров'я країни, яке є вкрай необхідним для України. Всі ресурси, що залишилися з радянських часів у цій сфері, давно вичерпані. Функціонування системи охорони здоров'я здійснюється за інерцією, без системного підходу та належного правового регулювання. Недостатнє фінансування, а вірніше, неефективний перерозподіл фінансових коштів, ще більше погіршило ситуацію. Тому Міністерство охорони здоров'я України презентувало календарний план реформи системи фінансування охорони здоров'я та інші ключові зміни, які відбуватимуться в медичній галузі в 2017–2020 роках. Серед першочергових заходів визначено запровадження нової моделі організації та фінансування для медичної допомоги. А саме – переведення системи охорони здоров'я на принципово нову модель фінансування.

Почалась реформа з прийняття Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 №2168-VIII, що визначає державні фінансові гарантії надання необхідних пацієнтам послуг з медичного обслуговування (медичних послуг) та лікарських засобів належної якості за рахунок коштів Державного бюджету України та введення сімейної медицини на базі існуючої первинної ланки системи охорони здоров'я (поліклініки, амбулаторії та інше). Населення тепер може вільно (незалежно від місця проживання, реєстрації) обирати сімейного лікаря і педіатра для своїх дітей та підписувати з ним прямі угоди з чітко прописаним обсягом послуг, гарантованих і оплачених державою. Перелік гарантованого обсягу первинної медичної допомоги переглядатиметься щороку та залежатиме від показників бюджету, які держава виділятиме на охорону здоров'я.

Розпорядником і технічним оператором перерахування бюджетних коштів тепер є єдиний національний замовник медичних послуг – Національна служба здоров'я.

### **Лекція № 13. Міжнародні стандарти у системі місцевого самоврядування**

13.1. Політико-правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування.

13.2. Європейська Хартія місцевого самоврядування.

13.3. Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування.

13.4. Конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади.

13.5. Європейська Хартія міст.

#### **13.1. Політико-правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування**

Перш за все обговоримо питання про політико-правову природу міжнародних стандартів. Практично як стандарти виступають міжнародні норми, які регламентують основні принципи, форми і методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних міждержавних організацій. Особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є те, що вони регламентують спільно вироблені державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав. Отже, міжнародні стандарти – це норми міжнародного права, які містяться в міжнародних договорах, що розробляються державами в рамках міжнародних міждержавних організацій. На процеси розроблення таких норм впливають глобальні тенденції інтернаціоналізації міжнародного життя. Вони опосередковано впливають на між- і внутрішньодержавні відносини, у результаті чого суб'єкти міжнародного права розробляють стандартизовані правила поведінки і визнають їх юридично обов'язковими.

З посиланням на Конституцію України необхідно зробити висновок щодо юридичної сили міжнародних стандартів, у випадку їх сприйняття Україною. Так, відповідно до Конституції України ратифіковані Верховною Радою України міжнародно-правові документи є частиною внутрішнього законодавства, більш того, володіють більшою юридичною силою по відношенню до внутрішніх норм.

Необхідно зазначити, що основним зовнішньополітичним напрямком України є європейський. Саме це обумовлює необхідність імплементації перш за все загальноєвропейських норм, що були вироблені європейськими інститутами, у тому числі у сфері місцевого самоврядування. Згадаємо, що Україна є не лише географічно, але й політично невід'ємною складовою Європи. Однак, вона поки що входить не до всіх європейських інституцій. Так, будучи членом Ради Європи, ОБСЕ, Україна ще не готова до вступу до Європейського Союзу, так само як і Європейський Союз не готовий прийняти Україну. Однак членство України у Раді Європи та ОБСЕ дозволяє досягти політичні критерії вступу до Європейського Союзу. До них, насамперед, відноситься створення дієвих та стабільних політичних інститутів, що гарантують демократію, верховенство законів, прав людини, повагу і захист прав меншостей. Необхідно зробити висновок, що одним з таких політичних інститутів і є місцеве самоврядування, а, отже, імплементація норм щодо нього, які вироблені в межах Ради Європи, проведення внутрішньої політики відповідно до принципів ОБСЕ й буде умовою досягнення політичних критеріїв вступу до Європейського Союзу.

Коротко охарактеризуємо Раду Європи та ОБСЕ, як інститути, що створюють такі норми.

Рада Європи була утворена у 1949 р. в умовах розколу Європи на два протидіючих табори. В умовах ідеологічного протистояння, що виникло поміж ними, активно використовувався тезис щодо наявності демократії та прав людини в кожному з них. Східний табір робив акценти на соціально-економічних правах, Західний – на політичних. В цих умовах і був створений орган, який мав на меті вироблення стандарту демократії. В теперішній час Рада Європи включає майже всі держави Європи і належність до неї є

тестом на цивілізованість. Держава, що бажає вступити до Ради Європи, повинна відповідати певним вимогам: її державні інститути мають відповідати основопологаючим принципам демократії, дотримання прав людини, вибори проводяться на вільних та рівних засадах. Критеріями вступу також є наявність свободи слова, захист прав меншостей, дотримання норм міжнародного права. Член Ради Європи повинен стати учасником Європейської конвенції з прав людини. Консультативна (парламентська) асамблея Ради Європи (4 сесії на рік) складається з депутатів з числа депутатів національних парламентів (від 2 до 18 від кожної країни). Рада Європи обирає також Європейський Суд з прав людини. Також треба зазначити, що Україна вступила до Ради Європи у 1995 р., однак її вступ був значним авансом, що викликало протягом встановленого періоду ратифікувати ряд обов'язкових документів та здійснити ряд обов'язкових заходів, ряд з яких стосується місцевого самоврядування. В складі Ради Європи як одна з її палат діє також Конгрес місцевих та регіональних влад. Слід зазначити, що існує офіційна процедура спостереження Юридичним Комітетом РЄ за виконанням підписаних країною угод, а також практика виведення держав з членів РЄ у разі їх невиконання. Відповідно до цієї процедури двічі на рік члени, зокрема, української парламентської делегації, яка складається з 12 чоловік, мають звітувати перед Юридичним Комітетом про хід виконання взятих зобов'язань. Отже, звернення Ради Європи до проблематики місцевого самоврядування свідчить про те, що наявність та розвиток цього інституту є критерієм демократичності країни.

Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), що стала у 1995 р. правонаступницею Наради з безпеки і співробітництва в Європі, налічує 55 держав-членів. Основні її принципи були вироблені у 1975 р. в Заключному акті Наради з безпеки і співробітництва в Європі, що спрямовані на формування загальної безпеки, зміцнення добросусідства, поглиблення прав та свобод людини тощо. ОБСЄ має складу розгалужену систему органів, зокрема Бюро з демократичних інститутів та прав людини, що сприяє проведенню демократичних виборів шляхом спостереження за виборчим процесом, надає практичну допомогу в зміцненні демократичних інститутів, бере участь у запобіганні конфліктам тощо.

### 13.2. Європейська Хартія місцевого самоврядування<sup>4</sup>

Головним політико-правовим документом Ради Європи з питань місцевого самоврядування є [Європейська Хартія місцевого самоврядування](#), хоча багато які норми щодо місцевого самоврядування містяться й в інших документах Ради Європи. Спочатку проаналізуємо процес створення даного документу, його прийняття та імплементації.

Поява Хартії була викликана посиленням різнорівневої інтеграції, у тому числі й на локально-регіональному рівні, що призвело до необхідності зіставлення систем управління місцевих органів у різних країнах і пошуку уніфікованих підходів до їх подальшого розвитку. Розроблення Хартії здійснювалося з 1968 р., коли у складі РЄ була утворена Постійна конференція місцевої і регіональної влади Європи (з січня 1994 р. – Конгрес місцевої і регіональної влади), що у своїй резолюції № 64 (1968 р.) виступила з пропозицією про прийняття Декларації принципів місцевого самоврядування. Хартія розроблялася понад 15 років, у червні 1985 р. її було схвалено урядами 23 держав. В процесі обговорення необхідно зробити висновок, що тривалий період розробки цього документа свідчить про те, що проблема взаємовідносин місцевої і центральної влади є дуже складною не тільки для сучасного етапу політичного розвитку України, але й для давно сформованих і тому краще розроблених демократичних систем, зокрема для країн Західної Європи.

<sup>4</sup> [https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk\\_3\\_4-2016-56-59\\_Kravchenko.pdf](https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3_4-2016-56-59_Kravchenko.pdf)

Про пильну увагу РЄ до становлення і функціонування системи місцевого самоврядування в державах-членах як важливого інструмента демократичного розвитку і про важливу роль Хартії в рамках цієї організації свідчить той факт, що в Рекомендації Парламентської Асамблеї РЄ № 190 від 26 вересня 1995 р. щодо вступу України до цієї організації процес вступу передбачав виконання 13 обов'язків і 10 зобов'язань, важливе місце серед яких, поряд з реформуванням правової системи (прийняття відповідно до принципів РЄ нової Конституції, рамкового документа про правову політику України з захисту прав людини, рамкового документа про правову і судову реформу, нових кримінального, кримінально-процесуального, цивільного і цивільно-процесуального кодексів, нових законів про вибори і про політичні партії), відводилося реформуванню системи місцевого самоврядування (у той період для України, власне, його легітимації).

Здійснено аналіз основних положень Хартії. Вона складається з преамбули і 18 статей, поділених на три частини. Перша частина документа є основною (статутарною), дві інші носять процесуальний (технологічний) характер.

**Розглядаючи окремі статті Європейської Хартії необхідно робити висновки наскільки вони імплементовані у вітчизняне законодавство.**

У Преамбулі містяться концептуальні положення, які пояснюють мотиви прийняття державами-членами РЄ цього документа й їхнє ставлення до локальної демократії. Тут необхідно, насамперед, виділити основну позицію держав-членів РЄ, яка полягає в тому, що органи місцевого самоврядування складають одну з основ будь-якого демократичного устрою. Ці держави також вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними справами не тільки належить до демократичних принципів, але може бути безпосередньо здійснено саме на місцевому рівні. Тут же констатується, що захист і зміцнення місцевого самоврядування в різних європейських країнах є значним внеском у побудову Європи, заснованої на принципах демократії і децентралізації влади. А це припускає існування місцевих органів самоврядування, які наділені уповноваженими для прийняття рішень органами, утвореними демократичним шляхом, які мають широку автономію щодо своєї компетенції, порядку її здійснення і необхідних для цього засобів.

Основоположне значення має положення ст. 2 Хартії, де проголошено, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві або в конституції країни. Понятійний характер має ст. 3 Хартії, що визначає поняття місцевого самоврядування, основні підходи і принципи автономії місцевих влад та їхні взаємовідносини з державою, на території якої діє інститут місцевої демократії. «Під місцевим самоврядуванням мається на увазі право і реальна здатність місцевої влади регламентувати значну частину публічних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення».

У ч. 2 ст. 3 Хартії подано перелік суб'єктів місцевого самоврядування, які реалізують безпосередньо або опосередковано самоуправлінські повноваження територіальних громад. «Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Ради або збори можуть мати підзвітні і виконавчі органи. Це положення не виключає звернення до зборів громадян, референдуму або якусь іншу форму прямої участі громадян там, де це припускається законом».

Принципове значення має ст. 4 Хартії, в якій закріплюється сфера компетенції місцевого самоврядування, а також відбиті процеси її становлення і динаміки: тут, по-перше, чітко проглядається залежність місцевого самоврядування і його повноважень від суверенної державної влади: «Основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. Разом з тим це положення не виключає надання органам місцевого самоврядування відповідно до закону окремих конкретних повноважень. По-друге, встановлюється самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування в межах власної компетенції: «Органи місцевого самоврядування в рамках, визначених законом, мають певну свободу дій для здійснення власних ініціатив з

будь-якого питання, що не виключено з їхньої компетенції і не віднесено до компетенції іншого органу влади». По-третє, закріплюються принципи оптимальної децентралізації і реальної керованості території: «Здійснення державних повноважень, як правило, має в основному покладатися на органи влади, найбільш близькі громадянам. Надання будь-яких з цих повноважень іншому органу влади має здійснюватися з урахуванням обсягу і природи поставленого завдання, а також вимог ефективності й економії». По-четверте, визначаються обсяг повноважень органом місцевого самоврядування і підстави їх обмеження і скасування: «Надані органам місцевого самоврядування повноваження мають бути, як правило, повними і виключними. Вони можуть заперечуватися або обмежуватися іншим органом влади, центральним або регіональним, тільки в рамках, установлених законом». По-п'яте, передбачається можливість передачі державних та інших повноважень на місцевий рівень за допомогою реалізації принципу єдності місцевих і державних інтересів: «При делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування повинні, наскільки це можливо, мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих інтересів». Нарешті, тут же трактується, визнається і закріплюється принцип місцевого самоврядування у відповідних територіальних одиницях і автономія органів місцевої влади через коректні взаємовідносини центру і місць, синергізацію їхніх інтересів: «У процесі планування і прийняття будь-яких рішень, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, необхідно консультиватися з цими органами, наскільки це можливо, роблячи це завчасно й у відповідній формі».

Стаття 5 Хартії закріплює принцип цілісності території, на якій функціонує орган місцевого самоврядування. Відповідно до цього стандартизується вимога, що у разі зміни центральною владою місцевих територіальних розмежувань повинні здійснюватися консультації з відповідними органами місцевого самоврядування, якщо ж така зміна визначена законом, вона має закріплюватись і шляхом проведення референдуму.

Стандартизовані положення про право органів місцевого самоврядування на пошук оптимальних структур управління і засобів, які відповідають їхнім завданням, закріплюються у ст. 6 Хартії. Тут реалізовано принцип свободи і самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні своєї організаційної структури, яка відповідає місцевим потребам. У другій частині ст. 6 Хартії містяться вимоги щодо створення належних умов роботи і посадового кваліфікаційного зростання службовців: «Умови роботи службовців органів місцевого самоврядування мають бути такими, щоб можна було забезпечувати підбір висококваліфікованих кадрів, заснований на принципах урахування досвіду і компетентності; для цього необхідно забезпечити відповідні умови фахового підготування, оплати і просування по службі».

Стаття 7 Хартії закріплює стандартні умови щодо здійснення виборними особами повноважень на локальному рівні. Найважливішою серед них є умова, яка має скоріше імперативний характер вимоги, відповідно до якої «статус місцевих виборних осіб має забезпечувати вільне здійснення їхніх повноважень». Інші умови, що містяться в цій статті, певним чином доповнюють і конкретизують цю вимогу, розкриваючи сутність і елементи правового статусу депутатського корпусу, який обирається безпосередньо населенням: статус місцевих виборних осіб має дозволяти одержувати відповідну грошову компенсацію на витрати при здійсненні своїх повноважень, а також, у разі потреби, компенсацію за упущену вигоду або заробіток і відповідне соціальне страхування; функції і діяльність, несумісні з мандатом місцевої виборної особи, можуть бути встановлені тільки законом або основними правовими принципами.

Міжнародні норми про адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплені у ст. 8 Хартії, де встановлено, що такий контроль: а) може здійснюватися тільки у формах і випадках, передбачених конституцією або законом; б) може призначатися тільки для забезпечення дотримання законності і конституційності, включаючи також контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування

делегованих їм повноважень; в) має здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідав значимості інтересів, які це втручання має захистити.

Найбільш детально, у кількісному й об'ємному аспектах, розроблена ст. 9 Хартії, яка регламентує джерела фінансування місцевого самоврядування. Основні засади формування фінансових джерел органів місцевого самоврядування, визначені в Хартії: а) їх легальне існування, визнане і санкціоноване державою, а також свобода розпорядження такими джерелами при здійсненні функцій самоврядування; б) відповідність цих фінансових коштів повноваженням органів місцевого самоврядування, наданим конституцією або законом; в) наявність місцевих джерел прибутків, що покривають хоча б частину фінансових потреб місцевого самоврядування і право його органів на встановлення ставок місцевих податків і зборів; г) наявність багатоваріантності фінансових систем місцевого самоврядування, з метою їх адаптації до різноманіття завдань і функцій місцевої демократії; д) наявність процедур фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів, з метою коригування результатів нерівномірного розподілу можливих джерел фінансування органів місцевого самоврядування, для захисту слабших у фінансовому відношенні аналогічних органів, без обмеження свободи дій цих органів у межах власної компетенції; е) погоджувальна процедура центру і місць при перерозподілі фінансів; є) самостійність органів місцевого самоврядування у витраті виділених субсидій і наявність можливості їх доступу до внутрішнього ринку позичкового капіталу.

Стандарти співробітництва органів місцевого самоврядування, у тому числі й міжнародного, закріплені у ст. 10 Хартії.

У ст. 11 Хартії, яка завершує основну частину документа, з метою забезпечення вільного здійснення повноважень і дотримання закріплених конституцією і законодавством країни принципів місцевого самоврядування, регламентується охорона прав місцевого самоврядування за допомогою встановлення судового порядку захисту цих прав.

Завершуючи розгляд Хартії необхідно зробити висновки, що її основна частина (статті 1 – 11) регламентує найважливіші компетенційні і функціональні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, закріплюючи відповідні рамкові норми міжнародного характеру. Вони мають істотне значення для становлення і діяльності системи місцевої демократії на території сучасної демократичної держави. Без визнання конкретними державами цих норм, які є профільними міжнародними стандартами, за допомогою їх закріплення у внутрішньодержавному законодавстві і подальшого виконання дуже важко говорити про спільні підходи країн Європи до проблем становлення і функціонування місцевих співтовариств і їхніх представницьких органів як однієї з основ демократичного устрою, про гармонізацію їхнього національного законодавства в цій сфері і, отже про беззастережне домінування інтеграційних тенденцій у рамках єдиної Європи.

Європейська Хартія місцевого самоврядування є основним, однак далеко не єдиним міжнародним документом у цій сфері.

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування була прийнята XXVII Конгресом Міжнародної Спільки місцевої влади 26 вересня 1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро і значною мірою збігається з положеннями Європейської Хартії. Декларацію прийнято міжнародною неурядовою організацією і тому вона не є обов'язковою для виконання.

В 1980 р. держави – члени РЄ підписали Європейську (рамкову) конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади, яка врегулювала основні аспекти міжнародного прикордонного співробітництва між суміжними територіями держав-членів цієї організації. В основі діяльності, яка привела в результаті до формування прикордонних регіонів, лежала етнічна, або мовна близькість, або однорідність населення, що мешкає на суміжних територіях держав, високий рівень міжособистісних контактів, близькість елементів соціальної психології, культури. Починаючи з середини 60-х і до початку 70-х рр. у

результаті локальної інтеграції на прикордонних територіях Франції, Швейцарії, ФРН, Бельгії і Скандинавських держав було утворено понад 20 регіонів, які досягли за своєю інфраструктурою рівня прикордонних. Зважаючи на позитивні результати таких процесів, державами-членами РЄ в травні 1980 р. у Мадриді було підписано договір «Про Європейську типову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади», якого потім було трансформовано у багатосторонню конвенцію про принципи такого співробітництва.

До інших європейських стандартів місцевого самоврядування, насамперед, належить Європейська Хартія урбанізму, розроблена і прийнята Постійною конференцією місцевої і регіональної влади РЄ в 1993 р.; в березні 1992 р. у Страсбурзі, було прийнято проміжний документ, що одержав назву Європейської Декларації міських прав; Європейська Хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті, прийнятій РЄ в 1994 р.; у 1992 р. РЄ було прийнято Конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні; а у 1999 р. – Європейську Хартію регіонального самоврядування; Європейську Хартію урбанізму 1993 р. тощо.

### **13.3. Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування**

[Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування](#) істотно розширює права громадян щодо участі у справах органу місцевого самоврядування, містить застереження проти хабарництва чи використання силових або примусових форм участі особи в суспільному житті місцевих громад.

Підписання Додаткового протоколу, імплементація його в національне законодавство і практичне застосування передбачених у ньому стандартів сприятиме демократизації суспільства.

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування є відкритим для підписання державами-членами Ради Європи, які підписали Хартію. Він підлягає ратифікації, прийняттю або затвердженню. Держава-член Ради Європи - не може ратифікувати, прийняти або затвердити цього Протоколу, якщо вона одночасно або раніше не ратифікувала, прийняла або затвердила Хартію.

Додатковий протокол був підписаний від імені України ще 20 жовтня 2011 року, але ухвалений парламентом лише 2 вересня 2014 року.

**Пропнується для перегляду.**

[Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування](#)

### **13.4. Конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади<sup>5</sup>**

[Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями](#)

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

<sup>5</sup>



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

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

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

Тут же закріплені основні об'єкти прикордонного співробітництва, що становлять, безсумнівно, загальний взаємний інтерес для суміжних територій – регіональний, міський і сільський розвиток, охорона навколишнього середовища, удосконалювання інфраструктур і обслуговування населення, а також взаємодія у випадках стихійного лиха.

Важливе значення має констатація факту, що таке міжнародне співробітництво, базуючись на наявному досвіді, дозволяє його учасникам ефективніше виконувати свої завдання і може сприяти розквіту й розвитку прикордонних регіонів», їх «економічному і соціальному прогресу й солідарності, що об'єднує європейські народи».

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

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

Для цілей даної Конвенції термін «територіальні общини або органи влади» означає общини, органи влади або організації, що здійснюють свої функції в межах місцевості або регіону і визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави. Стаття закріплює право кожної держави під час підписання Конвенції або через подальше

повідомлення Генерального секретаря РЄ визначити общини, органи влади або організації, а також діяльність і форми, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Конвенції або виключити з неї.

Принципове значення мають положення ст. 3 Конвенції з переважно бланкетним характером: визначається, що держави-учасниці розвиватимуть прикордонне співробітництво через заохочення ініціативи територіальних общин і органів влади, яка базується на основних розроблених у рамках РЄ принципах співробітництва між місцевою владою; таке співробітництво, що носить дво- або багатосторонній характер, може здійснюватися як на базі особистих домовленостей, так і з урахуванням типових міждержавних дво- і багатосторонніх угод, розроблених у рамках РЄ, з метою сприяння співробітництву територіальних общин і органів влади; досягнуті домовленості та укладені угоди можуть базуватися, зокрема, на типових угодах, а також на угодах, статутах і договорах про основні принципи співробітництва, що містяться в Додатку до цієї Конвенції, шляхом їх відповідного пристосування до конкретної ситуації кожної із сторін.

Зазначені типові угоди, а також угоди, статuti й договори про основні принципи співробітництва призначені тільки для керівництва в цій діяльності, тому вони не мають обов'язкового характеру. Разом з тим, ці документи в репрезентативному аспекті відзначаються типологічними, стандартизованими властивостями і немовби закріплюють можливі, бажані, допустимі на міжнародній арені шляхи й організаційно-правові форми реалізації міжнародного співробітництва місцевої влади. З позицій розвитку міжнародного співробітництва ці угоди несуть значні потенційні можливості із становлення, розширення та активізації співробітництва місцевої влади.

До типових міждержавних угод з прикордонного співробітництва Конвенція відносить документи, укладені з такого кола питань:

про розвиток прикордонного співробітництва;

про транскордонні регіональні зв'язки;

про транскордонні локальні (місцеві) зв'язки;

про прикордонне співробітництво на контрактній основі між місцевими органами влади;

про органи прикордонного співробітництва між місцевими органами влади.

До основних питань співробітництва між місцевими органами влади, які розроблені в рамках РЄ і за якими можна укласти міждержавні угоди й договори і вносити відповідні положення в статuti (національне законодавство локального рівня), належать:

утворення груп зв'язку між місцевими органами влади;

координація управління на локальному рівні прикордонними державними справами;

утворення прикордонних асоціацій, що займаються питаннями приватноправового характеру;

постачання товарів або надання послуг між прикордонними місцевими общинами (за типом «приватне право»);

постачання товарів або надання послуг між прикордонними місцевими общинами (за типом «публічне право»);

утворення органів прикордонного міжобщинного співробітництва.

У п. 2 ст. 3 Конвенції містяться положення процесуального характеру, спрямовані на реалізацію її механізму кожною з держав-учасниць. Серед них: право кожної з них в угодах про прикордонне співробітництво, що укладаються, визначати рамки, форми і межі, в яких можуть здійснювати таке співробітництво територіальні общини і місцеві органи влади, а також право визначати общини або органи, що беруть участь у цьому співробітництві. Спеціально закріплюється положення про те, що сторони за спільним бажанням можуть здійснювати й інші, не зазначені в Конвенції, форми прикордонного співробітництва (п. 3 ст. 3).

Важливе значення мають положення пунктів 4 і 5 ст. 3 Конвенції, в яких сказано, що всі договори і домовленості укладаються з дотриманням вимог внутрішнього законодавства кожної із сторін з питань повноважень у сфері міжнародних відносин і з дотриманням правил контролю або нагляду, що регулюють діяльність територіальних общин і місцевої влади. З цією метою кожна сторона, що бере участь, має під час підписання Конвенції або через подальше повідомлення Генерального секретаря РЄ визначити органи влади, що, відповідно до внутрішнього законодавства, уповноважені здійснювати такий контроль або нагляд.

Учасники Конвенції беруть на себе зобов'язання з усунення труднощів і перешкод юридичного, адміністративного або технічного характеру, що можуть стати перешкодою для розвитку і нормального здійснення прикордонного співробітництва, і з координації своєї діяльності з іншими учасниками при виникненні таких перешкод (ст. 4). Якщо прикордонне співробітництво розвивається і здійснюється відповідно до вимог конвенції, сторони можуть розглянути питання про доцільність надання територіальним общинам або органам влади, що беруть участь у ньому, таких самих можливостей, як і для співробітництва на національному рівні (ст. 5) (тобто розширити сферу його дії, коло суб'єктів і об'єктів тощо. — Авт.).

Особливе значення надається інформаційному забезпеченню прикордонного співробітництва. Кожна із сторін, на прохання контрагента, має надати йому якнайповнішу інформацію з метою сприяння у виконанні його зобов'язань за цією Конвенцією. Крім того, вона має піклуватися про те, щоб територіальні общини або органи влади, що беруть участь у прикордонному співробітництві, були проінформовані про засоби діяльності відповідно до цієї Конвенції (статті 6 і 7). Учасники передають Генеральному секретареві РЄ відповідну інформацію стосовно всіх угод і домовленостей, досягнутих у рамках цієї Конвенції. На його ж ім'я має передаватися будь-яка пропозиція, що вноситься одним або кількома учасниками з метою доповнення чи розширення цієї Конвенції або типових угод. Така пропозиція вноситься потім Генеральним секретарем РЄ на розгляд Комітету Міністрів РЄ (у даний час – Ради Міністрів РЄ), що приймає по ній рішення (ст. 8).

Незважаючи на те, що Конвенція 1980 р. відкрита для підписання тільки державами-членами через ратифікацію, прийняття або затвердження (ст. 9), вона носить відкритий характер, оскільки до неї, за запрошенням Комітету Міністрів РЄ, прийнятому одностайно в процесі голосування, може приєднатися будь-яка держава, що не є членом РЄ. Проте в цьому разі необхідна ратифікація цього документа, з подальшою чітко вираженою згодою про приєднання до нього, через передачу Генеральному секретареві РЄ документа про приєднання. По сплину трьох місяців після дати його передачі Конвенція вступає в дію для держави, що приєдналася (ст. 10). Передбачається можливість денонсації Конвенції шляхом офіційного письмового повідомлення про це Генерального секретаря РЄ (ст. 11).

Приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 р., здійснене за запрошенням Ради Міністрів РЄ, ще до її вступу в РЄ, завдяки Постанові Верховної Ради України від 14 липня 1993 р. стало не тільки визнанням потенційних можливостей України в цій сфері як значної європейської держави, що обрала демократичні орієнтири розвитку, і вираженням бажання республіки брати участь в європейських інтеграційних процесах, що стрімко набирають силу і трансформуються в домінуючу тенденцію регіональної і глобальної міжнародної політики, а й своєрідним першим запрошенням до родини європейських народів.

Приєднання України до Конвенції 1980 р. оформило процеси становлення прикордонного співробітництва регіонів України з регіонами суміжних держав (Карпатський єврорегіон) і послугувало правовою базою для активізації такого співробітництва надалі (єврорегіони «Буг», «Нижній Дунай», «Верхній Прут» та ін.).

Розглянуті документи, що містять міжнародні норми із становлення, розвитку і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав, становлення і реалізації різнопланового та різнорівневого міжнародного співробітництва місцевої влади, носять однозначно миропозитивний характер. Прийняття міжнародно-правових документів з питань, врегульованих переважно нормами національного законодавства, є відбитком якісно інших, гуманістичних закономірностей розвитку світового співтовариства і міжнародного права, закріпленням нових прогресивних принципів і норм взаємовідносин держав у взаємопов'язаному і взаємозалежному світі. Можна стверджувати, що підписання або приєднання до таких документів і реалізація їхніх положень державними органами України та її органами місцевого самоврядування стало каталізатором процесів із становлення в нашій державі цивілізованої системи місцевої демократії.

### 13.5. Європейська Хартія міст

Перша Європейська хартія міст була прийнята Конгресом місцевої й регіональної влади Ради Європи в 1992 році. Саме вона стала ключовим етапом у необхідному визнанні ролі міст.

Однак із огляду на стрімкий розвиток економіки, екологічні кризи й інші зміни в сучасній Європі через 16 років після прийняття першої Європейської хартії міст Конгрес місцевої й регіональної влади Ради Європи в травні 2008 року в Страсбурзі прийняв [Європейську хартію міст II – маніфест нової урбаністики](#).<sup>6</sup>

В Хартії визначено ряд керівних принципів для міст країн Європи:

1. Транспорт та свобода пересування: необхідно скоротити кількість поїздок, особливо в приватних автомобілях; вулиці необхідно відновити в якості соціальної зони.
2. Навколишнє середовище та природа в містах: місцева влада зобов'язана охороняти природу (зелені насадження), вести політику боротьби з забрудненнями; охорона природи є фактором активної участі мешканців у справах міста.
3. Фізичний вигляд міста: центральні райони міст необхідно зберігати в якості важливих символів європейської культурної та історичної спадщини; архітектурна творчість та розвиток відіграють вирішальну роль у забезпеченні якості міського ландшафту.
4. Архітектурна спадщина міста: консервація міста повинна мати ретельно продуману правову базу; спадщина міста стимулює його економічний розвиток.
5. Житловий фонд: кожна людина та сім'я мають право на безпечне і впорядковане житло.
6. Безпека в місті та боротьба зі злочинністю: боротьба зі злочинністю повинна вважатися першочерговим завданням; ефективність міської політики безпеки залежить від тісної співпраці поліції та місцевих мешканців.
7. Маломобільні групи населення в містах: необхідно забезпечити, щоб будинки та робочі місця були пристосовані для інвалідів.
8. Спорт та дозвілля в міських районах: спортивні споруди мають бути безпечними і добре обладнаними.
9. Культура в містах: всі жителі міста мають право на культуру.
10. Інтеграція багатьох культур в містах: інтеграція багатьох культур визначає повну інтеграцію іммігрантських громад в соціальне та фізичне міське середовище.
11. Участь громадян у міському управлінні та плануванні: участь громадян у місцевому політичному житті забезпечується правом вільного і демократичного обрання своїх представників; участь громадян у місцевому політичному житті повинно бути ефективним на всіх рівнях місцевих, політичних і адміністративних структур.

<sup>6</sup> <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/22513/05-Volkov.pdf>

12. Економічний розвиток в містах: місцева влада повинна забезпечувати економічний і соціальний розвиток своїх районів.

У європейській хартії міст визначено, що ідеальне місто - це місто рівноваги між різними секторами та видами діяльності (вуличний рух, умови життя, роботи і проведенням дозвілля); між сучасним містобудуванням та збереженням своєї історичної спадщини, інтегруванням нового без руйнування старого; підтримання принципу безперервного розвитку.

#### **Лекція № 14. Закордонний досвід місцевого самоврядування**

14.1. Модель місцевого самоврядування в країнах англосаксонського типу врядування.

14.2. Модель місцевого самоврядування в країнах континентального типу врядування.

14.3. Модель місцевого самоврядування в країнах змішаного типу врядування.

14.4. Модель місцевого самоврядування у пострадянських та постсоціалістичних країнах.

14.5. Закордонні моделі публічного управління охороною здоров'я на територіальному рівні.

У сучасному світі близько 200 держав й майже в кожній з них існує власна модель врядування на регіональному та місцевому рівні. Окрім того, в федеративних країнах суб'єкти федерації можуть утворювати власні системи територіального врядування, а в ряді випадків існує суттєва різниця всередині окремих держав з автономіями. Єдиним засобом вивчення закордонного досвіду самоврядування в таких умовах є їх систематизація та об'єднання у великі групи за принципом належності до тієї чи іншої правової сім'ї, оскільки правове регулювання є основою тієї чи іншої системи врядування. Зазвичай в сучасних державах виділяють три сім'ї або макросистеми територіального врядування, що в цілому більш-менш відповідає основним правовим сім'ям світу: англосаксонській, романській (континентальній) та германській (змішаній).

#### **14.1. Модель місцевого самоврядування в країнах англосаксонського типу врядування**

Основні риси англо-саксонського типу врядування полягають у наступному.

##### **Правові концепції**

- жителі територіальних утворень пов'язані лише сусідством, вони не формують окремої спільноти (різновид США: місцева спільнота – окреме соціальне утворення, що має право на висловлення власних інтересів);
- все публічне управління спрямоване на реалізацію національного інтересу (різновид США: нація складається з територіальних спільнот, інтереси нації включають місцеві інтереси, інтереси штату повинні домінувати над місцевими інтересами, баланс інтересів досягається переговорами та угодами, з вирішальною роллю штатів);
- місцеве управління є лише територіалізацією єдиного публічного управління (різновид США: місцеві органи влади підзвітні не центру, а населенню і незалежним органам контролю);
- виборність місцевих органів влади – демократичний та освячений традицією спосіб здійснення єдиного управління, що спрямовується із центру.

##### **Норми права**

- відсутність загальної компетенції та використання до місцевої влади правила *ultra virus* (принцип дозволене те, що дозволене);

- юридичними особами є органи влади, що володіють власністю, правами тощо;
- можливість регулювання будь-яких питань, що пов'язане з місцевим врядуванням, загальними та спеціальними нормативними актами з центру;
- органи місцевого самоврядування представляють центр на місцях; немає необхідності у будь-яких інших представництвах;
- обов'язковість наявності виборних органів влади, що володіють всією повнотою повноважень на місцевому рівні;
- спосіб формування місцевих органів влади може дуже сильно відрізнятися в залежності від поселення;
- розвинені форми контролю з боку виборців за місцевими органами.

### **Організація врядування**

- існують численні галузеві органи управління на містах, що формуються органами місцевого самоврядування та/або державної влади, які є відносно самостійними (в США вищі посадові особи цих служб часто обираються)
- статус місцевих органів влади заснований на загальних принципах, уніфікований, але може варіюватися в залежності від місцевих умов

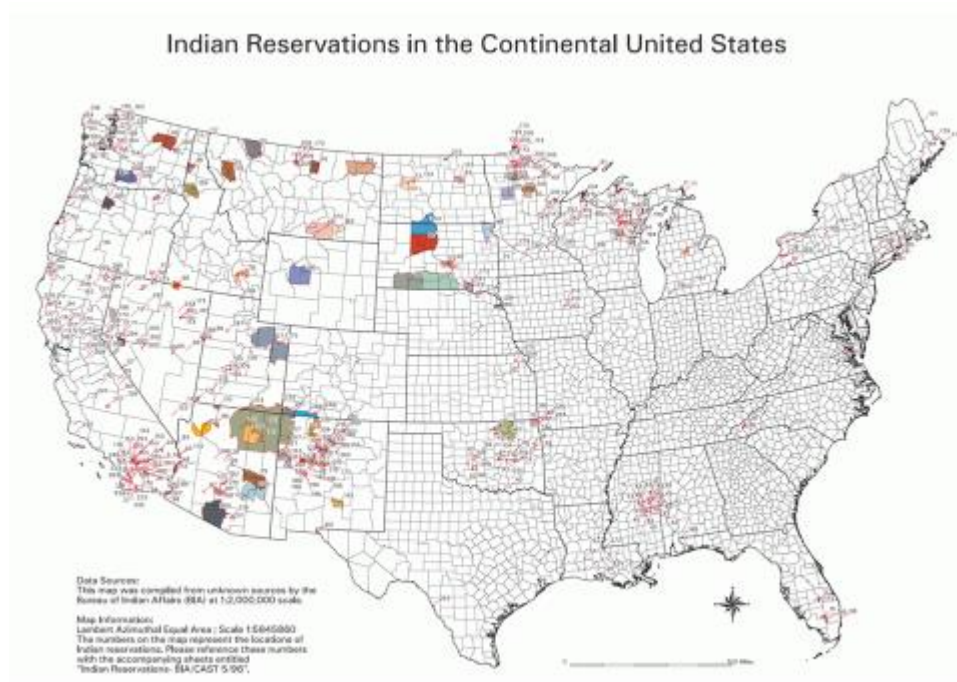
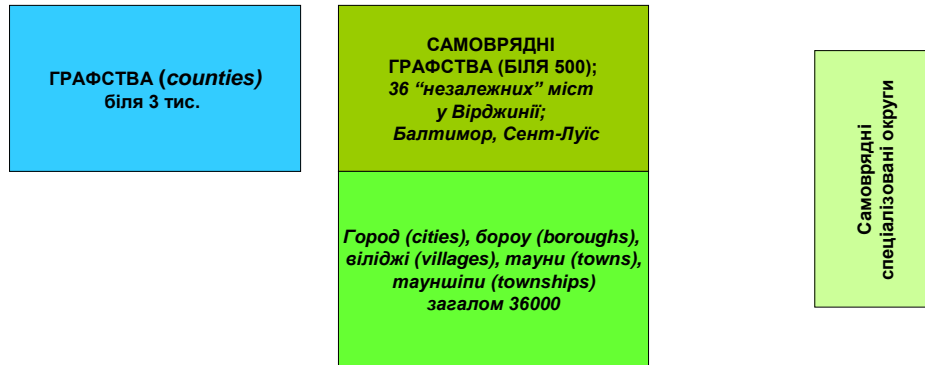
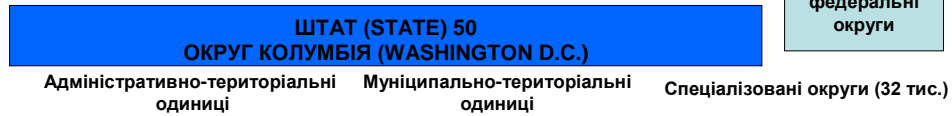
При аналізі місця та ролі місцевих органів у політичній системі англосаксонських країн головний акцент необхідно зробити на тому, що вони є складовою механізми держави. Термін „місцеве управління”, що використовується в законодавстві цих країн вказує лише на локальний характер діяльності органів влади, які принципово не відрізняються за своєю правовою природою від інших органів держави. Внаслідок цього в країнах англосаксонського типу на місцях практично відсутні уповноважені центрального уряду, які б безпосередньо виконували функції державної влади. Контроль за діяльністю місцевих влад здійснюється опосередковано: через центральні міністерства, а також за допомогою судів.

Англосаксонський тип місцевого самоврядування представлений у США, Канаді, Австралії, Сполученому королівстві, Нової Зеландії тощо.

Особливості англосаксонської системи можна розглянути на прикладі США та/ або Сполученого королівства.

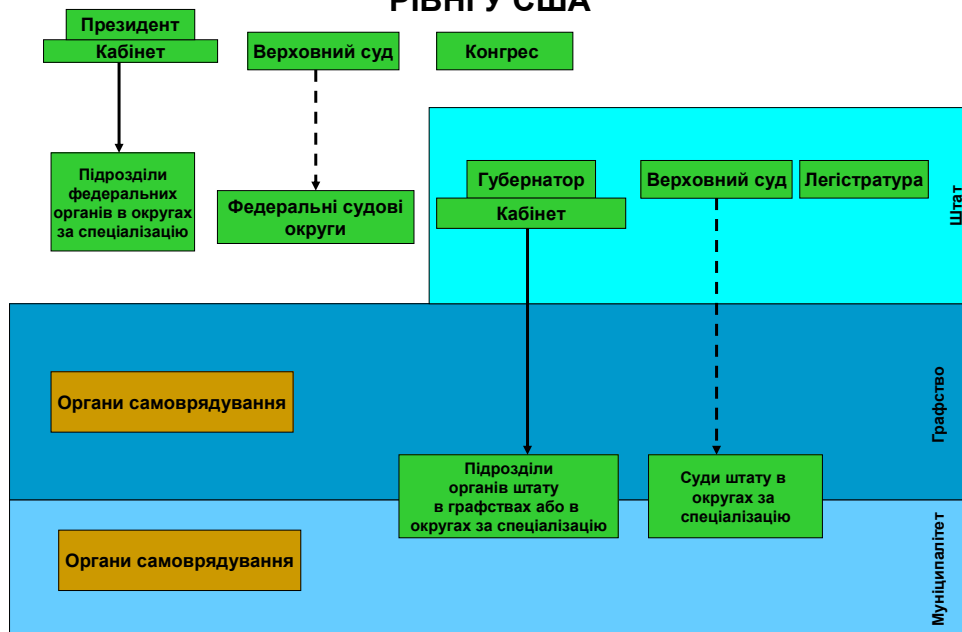
США, що є федерацією, складається з 50 штатів та округу Колумбія. Федеральні органи не утворюють власний адміністративно територіальний поділ, але можуть утворювати спеціальні округи в межах своєї компетенції, що враховують або (що частіше) не враховують штатний поділ. Штати в сою чергу утворюють три вида територіальних одиниць: адміністративно-територіальні, муніципально-територіальні та спеціалізовані округи (як самоврядні, так і не самоврядні). Адміністративно-територіальними одиницями штатів є графства, у тому числі міські, які представлені у всіх штатів за виключенням Коннектикуту та Род-Айленду. В цілому у США існують біля 3000 графств (середня кількість населення 90 тис., площа – 3 тис. кв. км.). Муніципально-територіальними одиницями є графства в деяких штатах (біля 500), а також численні поселення, що входять до складу графств, де здійснюється місцеве самоврядування: cities – у 49 штатах, boroughs – у 26 штатах, villages – у 17 штатах, towns – у 14 штатах, townships у – 20 штатах, загалом близько 37000 з середньою чисельністю населення 7 тис. та площею 253 кв. км. По компетенції штатів та муніципалітетів також можуть утворюватися спеціалізовані округи, що не враховують існуючий адміністративно-територіальний, а іноді й штатний поділ. Також складовими територіального поділу США є штати, які за своїм дорівнюються до штатів.

## ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ПОДІЛ США



У США широке розповсюдження отримала система, за якою федеральні відомства будують свою структуру не прив'язуючись до штатів або до територіальних одиниць штатів. В свою чергу органи державної влади штатів при здійсненні своїх повноважень на місцевому рівні прив'язуються до адміністративно-територіальних одиниць (графств), або також здійснюють це за спеціальними округами – пожежними, водо-каналізаційними, меліоративними, санітарними, охороні вод, охороні здоров'я, електропостачання тощо, що часто не враховують адміністративно-територіальний поділ штатів. Згодом, ці територіальні структури також можуть отримати самоврядний (незалежний від органів державної влади штатів) статус.

### ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ У США

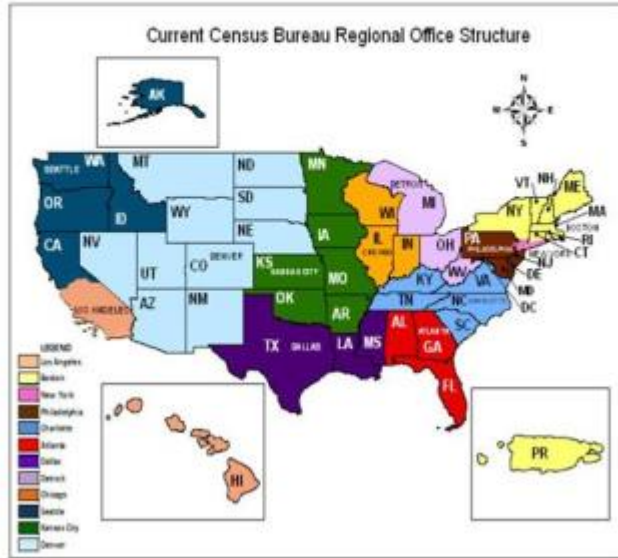


Територіальна організація служби рибальства та мисливства США





Територіальна організація міністерства торгівлі США



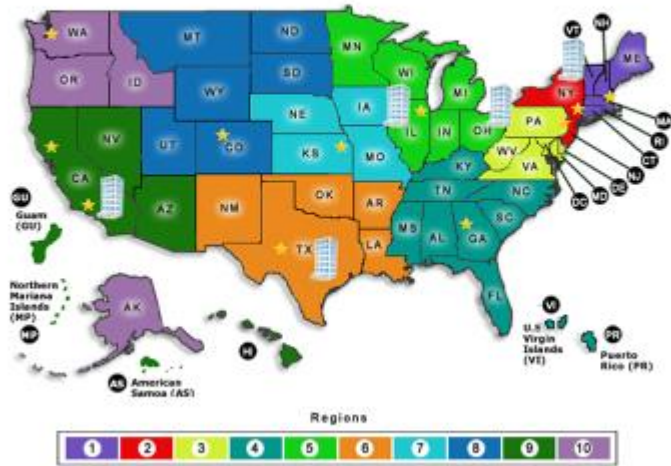
Територіальна організація агентства земельних відносин США



Територіальна організація заповідної служби



Територіальна організація міністерства з питань урбанізму



### Територіальна організація служби у справах індіанців



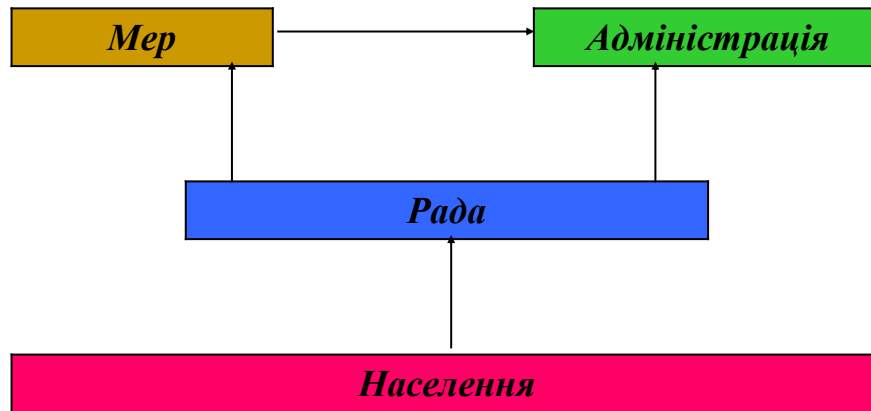
В Конституції США не має прямих положень щодо організації місцевого самоврядування, а отже конституційне регулювання з цих питань перенесене на рівень конституцій та законів окремих штатів. Внаслідок цього в США практично склалося 50 муніципальних систем. Крім того, статус окремих муніципалітетів регулюється також їх Хартіями, що збільшує кількість моделей місцевого самоврядування майже до кількості муніципалітетів.

У зв'язку із великою різноманітністю місцевого самоврядування в США не існує єдиної системи виборів до органів місцевого самоврядування, їх функцій, складу посадових осіб, фінансової основи місцевого самоврядування тощо. Крім того, час від часу відбуваються зміни організаційної моделі самоврядування в конкретних містах.

Різновиди організаційної моделі місцевого самоврядування у США можуть бути зведені до наступних моделей.

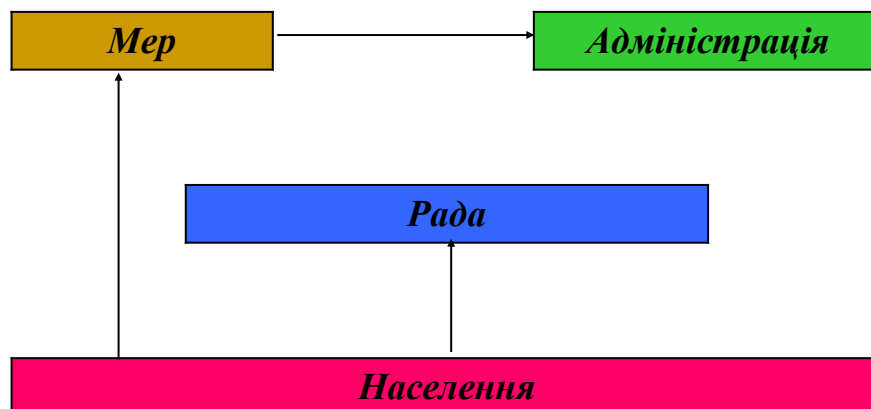
Модель „рада – слабкий мер” характеризується наявністю виборного органу (council), що здійснює не лише загальне регулювання діяльності місцевої адміністрації, але й поточне управління. За мером, що обирається зі складу ради закріплюються в основному представницькі та оперативно-виконавчі функції. Форма виборів, термін мандату, функції, структура адміністрації коливаються в залежності від поселення. Зазначена модель в основному представлена у невеликих містах і популярність її зменшується.

**Табл. Організаційна модель самоврядування  
“Рада – слабкий мер” (Одеса, штат Минесота,  
графство Біг Стоун)**



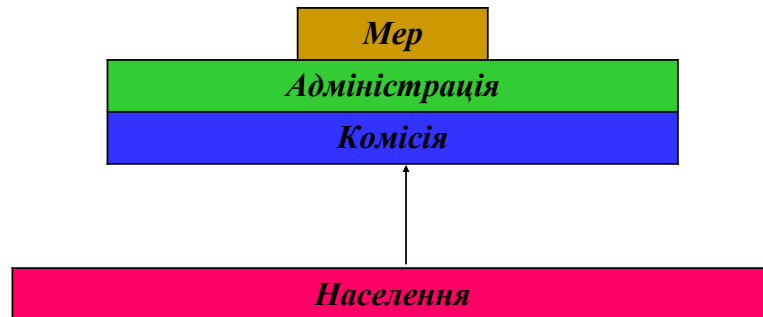
Другим різновидом є модель „сильний мер – слабка рада”, відповідно до якої здійснюються як прямі вибори ради, так і мера. Рада в зазначеній моделі здійснює місцеве нормотворення, приймає бюджет, а мер – застосовує норми та вносить проекти рішень ради. Як правило, мер володіє правом вето на рішення ради. Він також самостійно керує виконавчими органами. Як і у попередньої моделі, форма виборів, термін мандату, функції, структура адміністрації коливаються в залежності від поселення. Зазначена модель домінує у великих містах США.

**Табл. Організаційна модель самоврядування  
“Рада – сильний мер” (Одеса, штат Вашингтон,  
графство Лінкольн)**



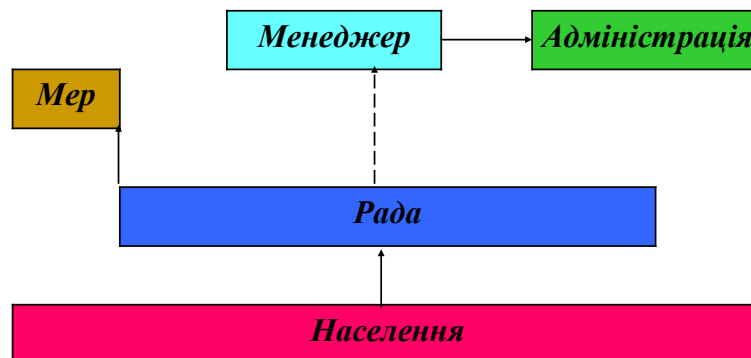
Відповідно до наступної моделі населення обирає невеличкий представницький орган, що є одночасно виконавчим органом, тобто кожний депутат є також керівником однієї з місцевих служб. Посада мера, якщо й передбачена, носитиме в основному представницький характер і здійснюється по-черзі.

**Табл. Організаційна модель самоврядування за комісійною формою (Одеса, штат Небраска, графство Буфало,**



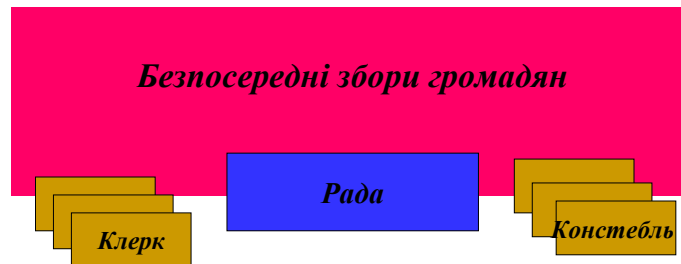
Досить популярною в США є модель, відповідно до якої муніципальна рада, що обирається населенням, наймає на підставі контракту професіонала управління – менеджера (city manager), який очолює муніципальний апарат та здійснює поточне управління. За мером, що зазвичай обирається зі складу ради, закріплюються в основному функції головування на засіданнях ради, право підпису її рішень та церемоніальні повноваження. Зазначена модель поступово стає все більш популярною у „заможних” територіальних одиницях.

**Табл. Організаційна модель самоврядування за моделлю “рада-менеджер” (Одеса, штат Техас, графство Ектор)**



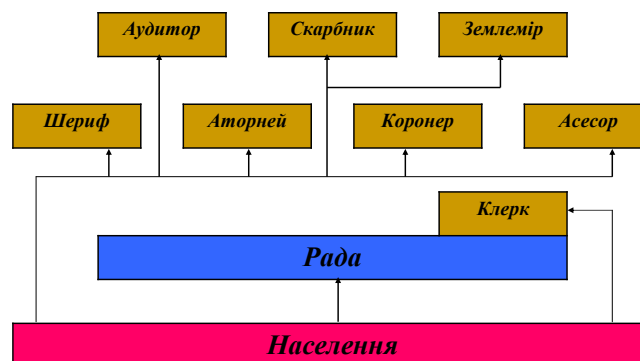
В США збереглася на рівні деяких villages, towns та townships й така „реліктова” форма управління як безпосереднє самоврядування. За цією моделлю вищим органом є зібрання мешканців, що приймає всі рішення з питань місцевого значення. Зібрання також обирає невелику раду з 3-5 осіб, що працює в якості виконавчого органу в перервах поміж загальними зборами, а також інших посадовців – казначея, поліцейського, уповноваженого по дорогам тощо.

**Табл. Організаційна модель самоврядування за моделлю безпосередніх зборів (Одеса, штат Мічиган, графство Іонія)**



Середньою ланкою територіального поділу в США є графства. У самоврядних графствах (500 графств з 3000 у США) населення обирає раду (по різним моделям, у т.ч. через непрямі вибори). Для всіх самоврядних графств є характерним відсутність єдиного виконавчого органу влади, коли місцеве населення поряд з радою обирає велику кількість посадовців, що є формально незалежними у своїй діяльності: шерифа (що очолює поліцію графства), аторнея (прокурор графства), коронера (слідчого), асесора (податківця), аудитора (ревізора), казначея (скарбника), землеміра, клерка (секретар ради графства).

**Табл. Узагальнена організаційна модель самоврядування на рівні графств**



Перелічені вище моделі властиві також спеціальним округам, що створюються для виконання однієї або кількох функцій з питань місцевого значення (шкільна справа, протипожежна служба, водозабезпечення та водовідведення тощо). Вони можуть не враховувати території графств та муніципалітетів, а також штатів.

Повноваження самоврядування в США коливаються в досить широких межах в залежності від штату та муніципалітету і як правило є досить широкими, включаючи поліцейські функції.

#### **14.2. Модель місцевого самоврядування в країнах континентального типу**

Основні риси континентального (романського) типу врядування полягають у наступному:

##### **Правові концепції**

- місцеві співтовариства і нація принципово відмінні і мають різні інтереси;

- місцеве самоврядування є реалізацією права місцевого співтовариства як особливого соціального утворення на реалізацію власних інтересів;
- вибірність місцевої влади є визнанням самостійного статусу місцевих спільнот;
- реалізація місцевих інтересів не може суперечити національному інтересу, який повинен абсолютно домінувати.

### **Норми права**

- наявність загальної компетенції (дозволене те, що не заборонено) як права місцевої спільноти вирішувати питання місцевого значення у відповідності з власними інтересами
- місцеві спільноти (а не місцеві органи влади) є юридичними особами, що володіють власністю, правами тощо
- обов'язковим є жорсткий контроль за спільнотами та паралельне існування на місцевому рівні державної адміністрації для вирішення національних завдань

### **Організація самоврядування**

- пряме державне управління на місцях здійснюється через органи загальної компетенції
- уніфікований та докладне регламентований статус органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Континентальний (романський) тип місцевого самоврядування представлений у Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Греції. Пропонується розглянути особливості континентальної (романської) системи на прикладі Франції.

Франція є унітарною державою й характеризується наявністю в територіальній структурі всіх трьох типів територіальних одиниць за типом, формою, рівнями, функціями. Зокрема, адміністративно-територіальними одиницями є регіон, департамент, комуна; муніципально-територіальними одиницями є територіальний колектив регіону, територіальний колектив департаменту, комуна; політико-територіальними одиницями є Корсика та чотири заморських регіони. За принципом утворення лише комуна утворюється за поселенською ознакою, деякі комуни великих міст – за територіально-поселенською, решта – за територіальною. Франція налічує три рівня територіального поділу: перший – регіон, другий – департамент, третій – комуна та міські райони. З точки зору функцій названі територіальні одиниці є універсальними. Крім цього в територіальній структурі Франції зустрічаються й спеціалізовані територіальні одиниці – округи діяльності су префектів (арондіжменти), кантони (судові та виборчі округи), території об'єднань комун, які майже не враховують адміністративно-територіальний чинник. Співвідношення між територіальними одиницями різних рівнів наступне: 25 регіонів – 100 департаментів – біля 36500 комун, а також 329 округ (від 3 до 8 в департаменті) та біля 1500 кантонів (від 3 до 10 в окрузі). Це дозволяє встановити середню площу та людність територіальних одиниць з врахуванням того, що Франція охоплює 551 тис. кв. км. та 58 млн. чол. за чисельністю.

## ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ПОДІЛ ФРАНЦІЇ



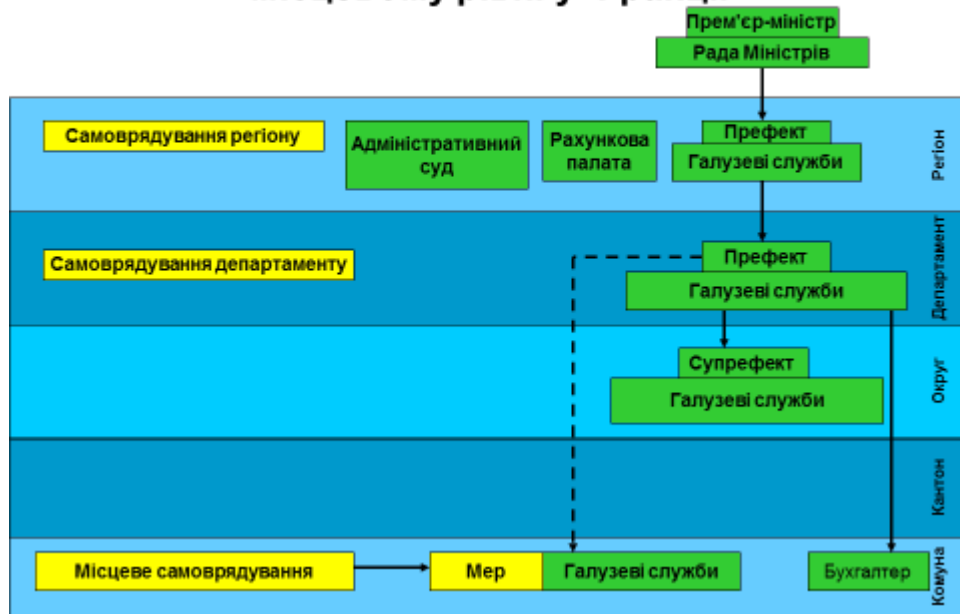
Говорячи про форму територіального устрою Франції слухачі мають відзначити, що вона і є унітарною та відносно централізованою державою. Крім того у її складі є Корсика, що є адміністративною автономією, створеною за національним принципом.

Характеризуючи організаційно-правовий механізм державного управління в країнах континентального типу врядування варто відзначити, що з точки зору побудови державної виконавчої влади для нього є характерним пряме державне управління на місцях здебільше через орган загальної компетенції (територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади існують у незначній кількості міністерств), а також уніфікований і докладно регламентований статус місцевих органів державної влади. Найбільш яскраво цей тип має прояв у Франції.

У Франції пряме державне на місцях здійснюється на всіх рівнях територіальної організації. Органами загальної компетенції є префект регіону, префект департаменту і супрефект округу. Крім цього, існують органи спеціальної компетенції: на рівні регіонів і департаментів, а для деяких служб – і на рівні округів, кантонів і комун (управління будівництва, соціальні служби, управління сільським господарством, поліцейські структури, управління дорожнього будівництва тощо). Поряд з виконавчо-розпорядчою та оперативною діяльністю, органи державного управління виконують важливу функцію контролю за діяльністю органів самоврядування.



## Організація публічного управління на місцевому рівні у Франції



Префекти і супрефекти призначаються й звільняються з посади прем'єр-міністром за представленням міністра внутрішніх справ. На території своєї адміністративно-територіальної одиниці префект є одночасно представником держави і представником уряду (зокрема, прем'єр-міністра й міністра внутрішніх справ). Ці різні ролі обумовлюють різні правові наслідки. Діяльність префекта спирається на префектуру (апарат префекта), до якого входить також супрефекти. Діяльність префектури керує її генеральний секретар, що безпосередньо підпорядкований префекту.

За префектом закріплюється право адміністративного контролю за органами місцевого самоврядування, розпуск комунальної ради, право зняття з посади мера або голови генеральної ради у випадку невиконання ними делегованих повноважень державного управління, керівництво державною поліцією тощо.

Контроль за законністю є постійним: представницькі та виконавчі органи місцевих співтовариств (комунального та департаментського рівнів) зобов'язані передавати копії прийнятих ними нормативних актів до префектури у чотирьохденний строк. Контрольні повноваження префекта включають до себе: обов'язковість перевірки рішень, що надаються префекту (рішень місцевих рад, поліцейські розпорядження, угоди, дозволи на забудову тощо); можливість для префекта звернутися до адміністративного судді – єдиний у теперішній час орган, що має право визначати ступень незаконності актів самоврядування; префект може відстрочити введення в дію акту, якщо від нього може мати негативні наслідки, хоча й є законним. Префект також здійснює контроль за бюджетними нормативними актами місцевого самоврядування. При чому цей контроль здійснюється не лише з точки зору законності, але й доцільності – бюджет місцевого співтовариства може бути встановлений префектом безпосередньо якщо він не збалансований, не прийнятий у встановлений термін, не включає до себе обов'язкових статей витрат.

Як орган урядового управління на території префект також здійснює:

- політичні функції: представляє державу у всіх офіційних заходах, що відбуваються у межах департаменту; інформує керівництво держави про місцеві події, про еволюцію громадської думки, а населення – про урядову політику, яку він зобов'язаний роз'яснити та захищати. Він також зобов'язаний підтримувати відносини зі всіма поважними особами, економічними та політичними угрупованнями, що діють в департаменті;

- юридичні функції: підписує в департаменті всі контракти, що укладаються від імені держави з комунами та співтовариством департаменту, приватними структурами, представляє державу у судових органах;

- поліцейські функції: застосовує заходи з підтримки безпечної життєдіяльності, якщо це виходить за межі комуни; контролює діяльність місцевої поліції.

Префект забезпечує належне управління децентралізованими державними службами, що створюються на рівні департаменту. В цій сфері префект:

- наділений всіма необхідними повноваженнями з прийняття відповідних рішень;
- є єдиним розпорядником коштів державного бюджету, що йдуть на фінансування діяльності децентралізованих служб в департаменті;
- відповідає за використання державного майна у департаменті;
- контролює зносини між урядом та службами департаменту, очолює всі державні комісії в департаменті, подає міністрам кандидатури на призначення та звільнення керівників їх територіальних органів.

Отже, префект фактично керує діяльністю неконцентрованих державних служб, які, таким чином, опиняються у подвійному підпорядкуванні: галузевому у свого міністерства і територіальному – у префекта. Префекту не підпорядковані лише командувачі військових округ і ректори учбових округів (академій).

На регіональному рівні деконцентрація державної влади проводиться в основному на користь префекту регіону. До нього відноситься префект того департаменту, на території якого знаходиться адміністративний центр регіону. Крім функцій префекту регіону він виконує й функції префекту департаменту. Повноваження префекту регіону в основному співпадають з повноваженнями префекту департаменту, але мають регіональний масштаб. Крім цього від володіє особливими повноваженнями у економічній сфері. До повноважень префекта регіону належать:

- забезпечення юридичного представництва державі у регіоні; префект укладає від імені держави всі угоди з регіоном як територіальною спілкою або з її органами;
- забезпечує адміністративний контроль за нормативними актами спілки регіону та її установ;
- керує деконцентрованими державними службами в регіоні з використанням тих самих прерогатив, як і в департаменті;

Особливі повноваження префекту регіону полягають у здійсненні політики уряду по відношенню до соціально-економічного розвитку регіону. Префект регіону, зокрема:

- готує план соціально-економічного розвитку регіону як частини національного плану, збирає для центру інформацію, формує пропозиції;
- відслідковує здійснення національного плану і його сполучення з регіональним планом, складає щорічний звіт голові уряду;
- розподіляє державні інвестиції на регіональному та департаментському рівні.

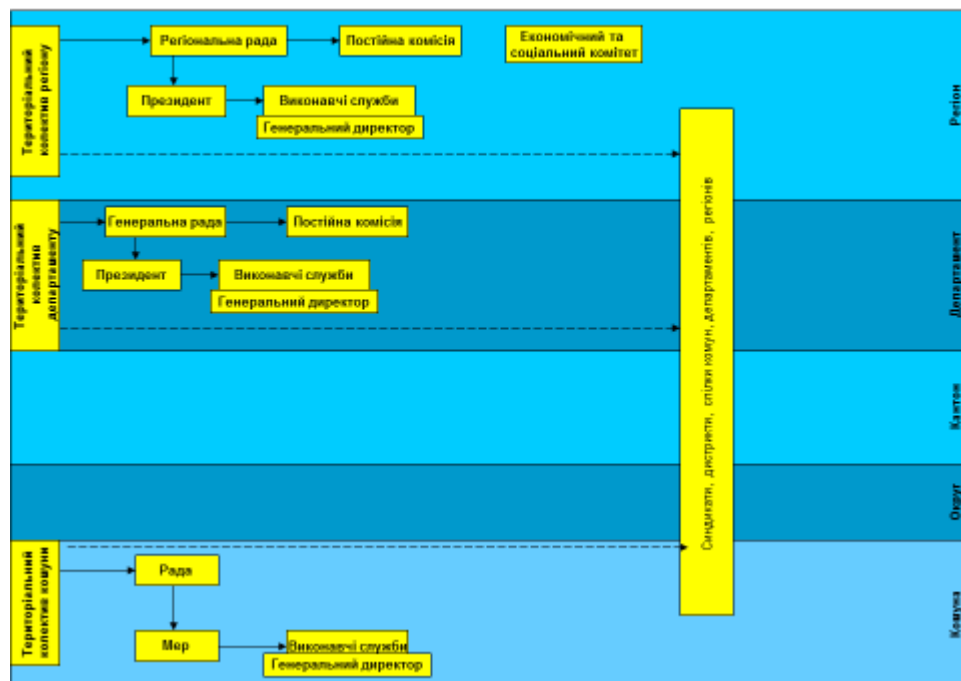
Територія кожного департаменту у Франції поділена на декілька адміністративних округ, що очолюються супрефектами, які призначаються або з числа цивільних службовців міністерства внутрішніх справ, або з числа співробітників апарату префектури. У супрефектів немає власних повноважень. Вони лише допомагають префекту департаменту у здійсненні його функцій діючи від його імені в межах округу. Вони надають інформацію префекту, а також здійснюють координацію державних служб в окрузі, надають поради органам місцевого самоврядування тощо. Кожний округ об'єднує декілька кантонів, які як і округ не є територіальною спільнотою. Границі кантону обмежені юрисдикцією судів першої інстанції, а також діяльністю деяких адміністративних служб.

Поряд із загальним контролем законності, що здійснюється префектом, на місцеві співтовариства поширюється спеціалізований фінансовий контроль, що здійснюється регіональними рахунковими палатами, які існують у кожному регіоні. Їх склад формується урядом і вони підпорядковані національній рахунковій палаті. Регіональні

палати контролюють фінансову правомірність і законність всіх фінансових операцій місцевих співтовариств, а також їхніх установ. Палати здійснюють також загальний контроль господарського управління (раціональність, цільове використання кредитів і субвенцій тощо), на основі якого складаються звіти та рекомендації, що надаються місцевому співтовариству та префекту. Нарешті, регіональна рахункова палата є органом, до якого обов'язково звертається префект при виявленні порушень при прийнятті місцевих бюджетів. Палата не має права примати санкції: за результатами здійснення контролю вона звертається до адміністративного суду та до префекту.

Нарешті, своєрідним елементом, що пов'язує державне управління й місцеве самоврядування, є головні бухгалтери місцевих співтовариств, що відповідають за проведення поточних фінансових операцій та здійснюють практичне управління рахунками співтовариства. Ці посадові особи є державними службовцями, що призначаються міністром бюджету. Їх функції є переважно технічними, але у випадках незаконності або неможливості фінансового підкріплення рішення органу чи посадової особи місцевого самоврядування, головний бухгалтер повинен виступити проти. Орган чи посадова особа місцевого самоврядування може через прийняття особливого рішення зобов'язати виконати їх рішення, але при цьому на них переходить відповідальність за можливі фінансові проблеми. Бухгалтер повинен проінформувати префекта про подібні порушення.

Необхідно звернути увагу на те, що основи правового регулювання органів місцевого самоврядування у Франції закладені діючою Конституцією 1958 р., яка містить розділ XII „Про територіальні спільноти”. Відповідно до її норм, комуни, департаменти та заморські території є „територіальними спільнотами” (*collectivités territoriales*). У 1982 р. через законодавчу норму до територіальних спільнот був також віднесений регіон. Під спільнотою розуміється самоврядне утворення.



Низовою ланкою самоврядування є комуни (36551 комуна в цілому). Представницьким органом комуни є муніципальна рада, що обирається прямим голосуванням. В комунах менш 3.500 мешканців вибори відбуваються по мажоритарній системі у два тури з використанням списків. В першому турі є обраними ті кандидати зі списку, хто набрав більшість голосів, але не менш 25% виборців. При цьому припускається панашіровування (виборці можуть доповнювати під час голосування список кандидатів власними). Загальна кількість кандидатів, яку може підтримати виборець не повинна перевищувати кількість місць в раді. В другому турі достатньо

простої більшості. У комунах понад 3.500 жителів вибори відбуваються за мажоритарною системою з елементами пропорційності у два тура. Список окремих партій повинен бути зареєстрований. Список, що отримав 50% голосів у першому турі отримує 50% місць в раді. Решта розподіляється пропорційно між тими списками, які отримали не менш 5%. До участі у другому турі допускаються партійні списки, що набрали не менш 10% голосів у першому турі. Список, що отримав відносну більшість отримує 50% місць у раді. Необхідно зробити висновок, що така система виборів завжди забезпечує наявність більшості в раді.

Місцевий референдум у Франції носить консультативний характер, тому вся повнота влади щодо прийняття рішень належить саме раді. Виключною компетенцією ради поселення є:

- затвердження бюджету та звіту про його виконання;
- створення муніципальних служб та організацій;
- управління майном комуни;
- затвердження контрактів.

Мер обирається радою зі свого складу на строк повноважень ради – шість років. Вибори відбуваються у три тура по мажоритарній системі: в перших двох необхідно абсолютна більшість голосів, у третьому – відносна. Крім того рада обирає заступників мера зі свого складу. Мер є одночасно і представником комуни й представником держави в комуні. Як представник держави, він зокрема, керує поліцією, реєструє акти громадянського стану, організує вибори, здійснює облік військовозобов'язаних тощо. Мер головує на засіданнях ради, створює свій кабінет (радники та консультанти), керує муніципальною адміністрацією. Структура муніципальної адміністрації відповідає компетенції комуни й очолюється генеральним секретарем муніципальних служб, що є підлеглим меру.

Крім комунального рівня самоврядування суттєва роль належить самоврядуванню департаментів (95 в континентальній частині + 5 заморських). Париж є одночасно комуною й департаментом. Представницьким органом департаменту є генеральна рада, що обирається на шість років. При цьому кожні три роки відбувається ротація половини складу ради. Вибори відбуваються по мажоритарній системі в два тура на основі одномандатних округ, роль яких відіграють кантони. До другого туру допускаються ті з кандидатів, хто отримав не менш 25% голосів.

Головою виконавчої влади департаменту є президент, що обирається на три роки по мажоритарній системі в три тура зі складу ради. Він також головує на засіданнях ради. Зі складу ради обирається постійна комісія, що здійснює виконання поточних функцій ради між її сесіями. Адміністрацію департаменту очолює генеральний директор департаментських служб, що підлеглий президенту.

Верхнім рівнем самоврядування наділений регіон (21 в континентальній частині + 4 заморських + Корсика). Регіональна рада обирається на шість років за пропорційною системою з 5% прохідним бар'єром за округами, що співпадають з департаментами. Крім регіональної ради на рівні регіону існує ще один представницький орган – економічний та соціальний комітет, що формується на шість років за рахунок представників професійних спільнот, громадських об'єднань, видатних осіб. Даний орган готує та здійснює національний план в регіоні, готує регіональний план розвитку та оцінює його результати, оцінює регіональний бюджет.

Президент ради є головою виконавчої влади в регіоні, що обирається радою на шість років за мажоритарною системою в три тура. Поміж сесіями регіональної ради виконавчі функції здійснює постійна комісія в складі віце-президентів. Президенту підпорядкований генеральний директор регіональних служб.

В основі розподілу повноважень між рівнями самоврядувань лежить принцип субсидіарності. Зокрема комуни відповідають за початкові школи, утримання вулиць, міського транспорту, видають дозволи на забудову, здійснюють збирання сміття, надають

комунальні послуги, створення бібліотек та музеїв. Департаменти утримують середні школи, міжкомунальні дороги, приміський транспорт, планування схеми забудови департаменту, соціальна допомога, створення бібліотек та музеїв. Регіони – утримання ліцеїв, доріг регіонального значення, міжміський транспорт, утримання судоходних річок та каналів, організація охороняємих територій, створення бібліотек та музеїв.

Основним джерелом місцевих фінансів у Франції є місцеві податки та збори, ставка яких визначається радою, а також доходи від власної економічної діяльності. На долю трансфертів та субсидій з державного бюджету припадає біля 30% місцевих бюджетів.

В умовах подрібнення комун особливе значення належить у Франції механізму міжкомунального співробітництва. Французьке адміністративне право передбачає можливості створення великої кількості різних органів співробітництва. У Франції існують три основні форми співробітництва, що використовуються переважно сільськими комунами, – це синдикат комун, дистрикт і співтовариство комун. Синдикат комун (*syndicat des communes*) буває двох типів: монофункціональні (*syndicat a vocation unique*), тобто створені для виконання одного якого-небудь завдання (електропостачання, водопостачання і т.д.) і поліфункціональні (*syndicat a vocation multiple*). Рішення про створення синдикату вважається прийнятим, якщо більшість зацікавлених рад проголосували „за” (при цьому до складу синдикату входять і ті комуни, ради яких проголосували проти). Більшість повинна бути кваліфікованою: або 2/3 рад, що представляють не менш половини загального населення майбутнього синдикату, або половина рад, що представляють як мінімум не менш 1/3 загального населення. Синдикат керується Комітетом, що складається з представників муніципальних рад (по двох від ради). Комітет затверджує статут синдикату, що вказує його задачі, що обов’язково входять у рамки компетенції комун, і термін, на який він створюється. Синдикат є юридичною особою і має самостійний бюджет. Бюджет складається за рахунок внесків комун (основна складова доходів синдикату), державних субсидій, позик і плати за надані послуги. Синдикат не має право вводити власні податки. У період існування синдикату комуни не мають права виконувати ту компетенцію, яку вони йому передали. На початок 90-х рр. у Франції нараховувалося близько 2 тис. поліфункціональних і близько 12 тис. монофункціональних синдикатів.

Дистрикт (*district*) поєднує в більшості випадків невеликі міста з оточуючими їх приміськими і сільськими комунами. Механізм створення дистрикту цілком повторює механізм утворення синдикату. Для керівництва дистриктом створюється рада, що включає представників муніципальних рад у кількості, пропорційній населенню кожної комуни. Ряд повноважень обов’язково передається дистрикту: житлове будівництво і пожежна служба. Крім цього, у компетенцію дистрикту автоматично включаються функції синдикатів, що існували на даній території. До початку 90-х рр. у Франції існувало близько 200 дистриктів.

Співтовариство комун (*communaute des communes*) має своєю задачею економічний розвиток комун, що входять до нього. Механізм утворення співтовариства залишається тим же, що і для синдикатів і дистриктів. Рада співтовариства складається з представників муніципальних рад пропорційно чисельності населення, причому кожна комуна повинна мати як мінімум одного представника і жодна комуна не може мати більш половини місць у раді. Усі повноваження по територіальному плануванню і благоустрою, так само як і всі повноваження в області економічного розвитку, передаються співтовариству в обов’язковому порядку. Співтовариству автоматично передаються усі функції синдикатів, що існували на даній території, і дистриктів. Крім того, співтовариству обов’язково передається як мінімум одна з наступних функцій: охорона навколишнього середовища; житлове будівництво; утримання дорожньої мережі; спортивні і культурні спорудження, утримання початкових шкіл і дитячих садів.

Міські співтовариства (*communaute urbaine*) створюються на базі агломерацій – 10 за кількістю. Міське співтовариство може бути створене в агломераціях з чисельністю

населення не менш 20 тис. жителів. Муніципальні ради обирають зі свого складу раду міського співтовариства. У залежності від числа комун і кількості їх населення рада може включати від 50 до 140 членів. Вибори в раду організуються за складною багато етапною системою. На першому етапі загальний список членів ради формується шляхом переговорів між радами і виноситься на голосування (передбачається, що список достатньо єдиний щодо політичних позицій і сумісності кандидатів). Список приймається тільки за умови, що за нього проголосували не менш  $\frac{2}{3}$  муніципальних рад, які представляють у сумі не менш  $\frac{3}{4}$  загальні населення співтовариства, або навпаки. Якщо подібний список не може бути сформований або не приймається, проводяться вибори по списках, на основі пропорційної системи з поділом за методом найбільшого середнього. Якщо і цей варіант виявляється неможливим то використовується пропорційна система з поділом по методу найбільшого залишку. В останньому випадку ряд маленьких комун можуть бути не представленими у раді співтовариства. Щоб уникнути дискримінації ці комуні володіють:

- правом вимагати скликання ради;
- правом мерів бути присутнім на засіданнях ради з дорадчим голосом;
- правом вимагати раз у рік включення якого-небудь питання до порядку денного.

Рада обирає свого президента і віце-президентів. Основні повноваження поділяються між виконавчою владою і радою відповідно до загальних принципів.

Відповідно до закону 1982 р. комуні передають міському співтовариству повноваження в наступних сферах:

- міжкомунальні хартії розвитку і благоустрою, плани землекористування і плани забудови, програми житлового будівництва;
- створення й облаштування спеціальних зон (промислових, портових, нових районів, реконструкції і т.д.);
- будівництво і утримання будинків шкіл, побудованих у зазначених зонах;
- служба протипожежної безпеки;
- міський пасажирський транспорт;
- ліцеї і коледжі;
- водопостачання і збирання сміття;
- створення і управління цвинтарями і крематоріями;
- бойні і ринки;
- дорожній рух і дорожні знаки;
- паркінгі.

Як видно з цього списку, відбувається фактичне переміщення центра управління з рівня комун на рівень співтовариства. Крім того, частину компетенції змушений уступити співтовариству і департамент.

В області культури, спортивних споруджень, санітарних і соціальних служб, озеленення і освітлення рада співтовариства може взяти на себе виконання компетенції комун, не запитуючи згоди останніх. Закон передбачає можливість добровільної передачі комунами інших своїх повноважень співтовариству, так само як і можливість для співтовариства повернути деякі повноваження комунам. В обох випадках обов'язковим є рішення ради співтовариства, прийняте кваліфікованою більшістю.

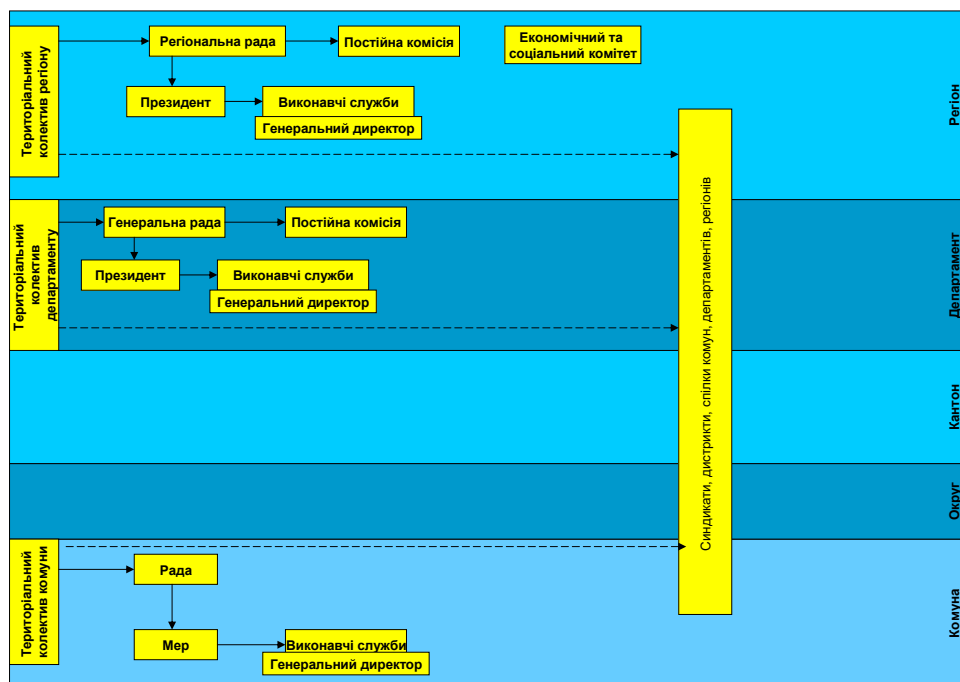
Крім якостей юридичної особи міські співтовариства володіють повною фінансовою самостійністю і не залежать у цьому відношенні від комун. Основу доходів бюджету співтовариства складають місцеві податки, які воно встановлює на тих же підставах, що і традиційні територіальні співтовариства. До податків додаються державні субсидії і дотації, збори і виплати за надані послуги.

Спілки міст (*communaute des villes*) багато в чому подібні міським співтовариствам. Однак фінансовий режим діяльності міських спілок володіє деякими особливостями: основні доходи бюджету спілки, цілком незалежної від комун, формуються за рахунок повної передачі професійного податку комунами спілці. Рада

спілки встановлює ставку податку. Передбачений й механізм зворотної компенсації, коли частина отриманого податку розподіляється між комунами, на території яких він зібраний. Поряд з податком доходи формуються за рахунок інших класичних джерел, включаючи державні субсидії і дотації. Міські спілки можуть на основі рішення більшості муніципальних рад і ради спілки перетворитися у співтовариства міст.

В організованому співробітництві можуть бути зацікавлені не тільки комуни, але і департаменти і регіони. Поряд із дву- і багатосторонніми угодами по конкретній проблемі, основною формою такого співробітництва є змішані синдикати. Членами змішаного синдикату можуть бути департаменти, регіони, комуни, усі види співтовариств, об'єднань і синдикатів комун, торгової, промислової і сільськогосподарської палати, громадські установи й організації. До складу синдикату обов'язково повинне входити хоча б одне територіальне співтовариство. Управління синдикатом і його фінансуванням підлягає тим же правилам, що і управління синдикатом комун.

Рекомендується побудувати організаційну модель місцевого самоврядування у Франції з використанням програмного забезпечення PowerPoint.



### 14.3. Модель місцевого самоврядування в країнах змішаного типу врядування

Основні риси змішаного типу врядування полягають у наступному:

#### Правові концепції

- нація складається з територіальних спільнот, інтереси націю включають до себе місцеві інтереси;
- національні єдині інтереси реалізуються також через діяльність органів місцевого самоврядування;
- участь у публічному управлінні – обов'язок громадян та місцевих органів влади;
- виборність місцевих органів влади – один із способів реалізації громадянами свого обов'язку приймати участь в управлінні.

#### Норми права

- загальна компетенція як право та обов'язок вирішувати питання місцевого значення під власну відповідальність;

- значна частина повноважень делегується органам місцевого самоврядування, які підзвітні або підпорядковані в цій частині державним органам;
- обов'язковий характер призначень, виборів, рішень органів управління „проміжного рівня”;
- поряд з виборами може використовуватися призначення посадових осіб та інститут „виборних чиновників”.

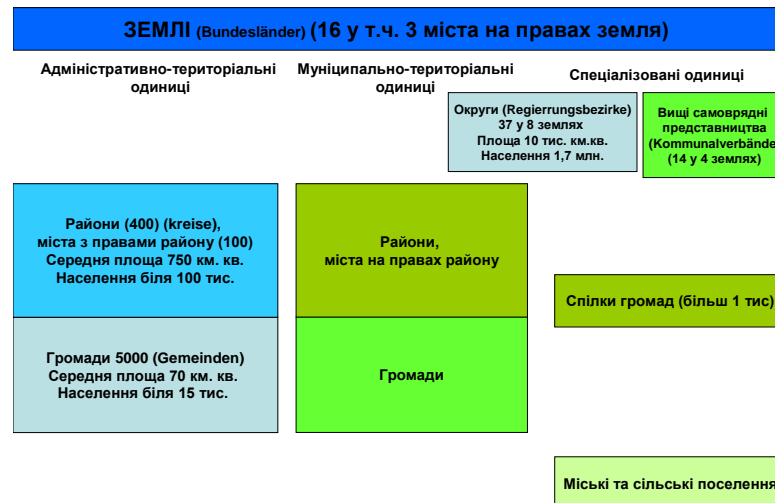
### Організація самоврядування

- всі галузеві служби на кожному рівні підпорядковані органу влади загальної компетенції незалежно від її статусу. В структурі органів влади зникає межа між вибірністю/ самостійністю та ієрархічним підпорядкуванням державі;
- статус місцевих органів влади може значним чином варіюватися, але регламентований урядом дуже сильно.

Змішана модель врядування розвивається у ФРН, Австрії, Бельгії, Швейцарії, Нідерландах, Люксембурзі тощо. Особливості змішаної системи можна розглянути на прикладі ФРН.

ФРН є федеративною країною та складається з політико-територіальних одиниць – 16 земель (у тому числі 3 міста на правах земля). Площа ФРН 357 тис. км. кв., населення 80 млн. чол. Будучи політико-територіальними одиницями землі поділяються на адміністративно-територіальні одиниці – райони (біля 400), міста на правах району (біля 100) та громади (біля 5 тис.). Муніципально-територіальними одиницями є районна спільнота та громада. Крім цього землі також утворюють спеціалізовані одиниці – управлінські округи від 2 до 8 у землі (37 округ у 8 землях), а громади – спілки громад в межах району (біля 1 тис.) або округу (14 у 4 землях).

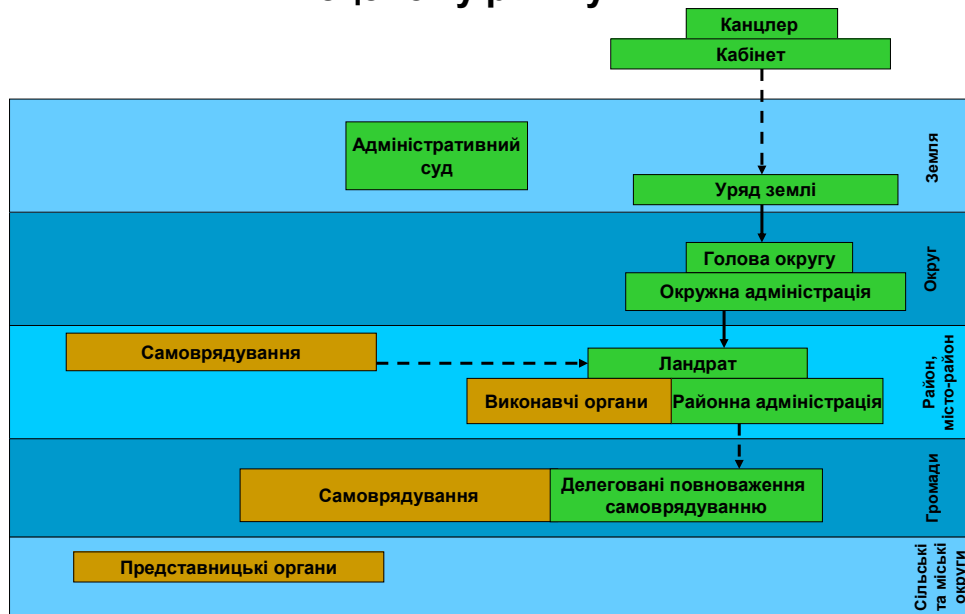
### ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ПОДІЛ ФРН



У ФРН функції територіального державного управління здійснюються на кількох рівнях. Федеральний уряд власні повноваження здійснює через уряд земель. З іншого боку землі утворюють власні адміністрації на рівні округів. Керівник окружної адміністрації призначається урядом землі. В якості органу прямого державного управління окружна адміністрація координує діяльність галузевих служб держави, що мають подвійне підпорядкування – управляючому округу та відповідному міністру та здійснює територіальне планування.



## Організація державного управління на місцевому рівні у ФРН



На рівні районів також утворюється районна адміністрація. Головою державної адміністрації в районі є ландрат або директор. При цьому районна адміністрація є одночасно й органом виконавчої влади місцевого співтовариства району. Нормативні акти при цьому виконуються незалежно від їх джерела, але змішана природа районної адміністрації має прояв у системі набору службовців: особи, що займають керівні посади є, як правило, державними службовцями, і фінансуються землею, а їх підлеглі – службовцями місцевого самоврядування і фінансуються місцевим співтовариством. Районна адміністрація координує діяльність галузевих органів управління земельного уряду на території району.

Контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування здійснюється державною адміністрацією вищого рівня, хоча в деяких землях створюються і спеціальні контролюючі органи. У більшості випадків, однак, контроль за законністю дій громад здійснює районна державна адміністрація, що підзвітна ландрату, а контроль за діяльністю районів як самоврядних спільнот – округна адміністрація.

Контроль за законністю не є постійним: контрольні перевірки нормативних актів здійснюються в міру того, як в орган контролю поступає відповідна інформація. Процедура контрольних дій строго регламентується законами землі. Однак будь-де наявні наступні етапи процедури:

- осуд – перший захід, яку може застосовувати орган контролю при прийнятті незаконного рішення. В цьому випадку орган самоврядування, що прийняв рішення, повинен офіційно відповісти, чи згоден він на відміну рішення або наполягає на ньому і з яких причин;

- у випадку, якщо аргументи органу самоврядування не є задовільними, орган контролю офіційно вимагає відміни незаконного рішення. При цьому вказується строк, в який повинно це здійснити;

- у випадку невиконанням органом самоврядування рішення органу контролю останній сам приймає необхідне рішення;

- нарешті, у крайніх випадках орган контролю може відправити у відставку керівника місцевого самоврядування або розпустити представницький орган та призначити уповноваженого, який буде здійснювати всі функції органу самоврядування до нових виборів.

Дії органу адміністративного контролю можуть бути оскаржені до адміністративного суду.

Поряд з контролем за законністю існує і так званий професійний контроль, що здійснюється тими самими органами. Він розповсюджується лише на виконання повноважень, що делегуються органу самоврядування державною владою і спирається на такі критерії як доцільність, раціональність, відповідність державній політиці в цій галузі. Цей контроль може не лише здійснюватися після прийняття рішення, але й поширюватися на проекти рішень. Орган контролю в даному випадку грає роль ієрархічного вищестоячого органу і вправі вимагати відміни або зміни рішень, самостійно змінювати або відмінити їх.

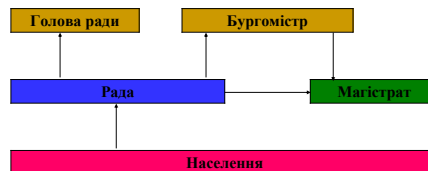
Органи контролю здійснюють також фінансовий контроль за діяльністю органів самоврядування. В деяких землях утворюється окреме від державної адміністрації управління фінансового контролю. Органи фінансового контролю перевіряють правомірність фінансових операцій громад і надають інформацію про це відповідній адміністрації, яка й застосовує заходи впливу. Фінансовий контроль є також постійним.

Низовою ланкою в ФРН, де здійснюється самоврядування є громади (Gemeinden). Обов'язковою умовою щодо організаційної основи громади є наявність представницького та виконавчого органу громади, що повинні обиратися (представницький орган через прямі вибори). Виборча система та організаційна модель самоврядування громад варіюється в залежності від землі.

Різновиди організаційної моделі місцевого самоврядування у ФРН рекомендується представити з використанням програмного забезпечення PowerPoint.

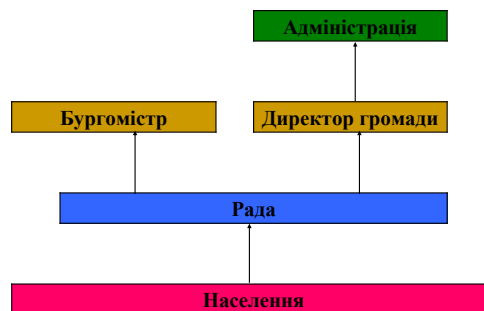
Модель магістрату (землі Гессен, Шлезвінг-Гольдштейн). За цією системою рада, що обирається населенням громад обирає зі свого складу голову ради, що головує на її засіданнях та виконує представницькі функції. Одночасно рада призначає колегіальний виконавчий орган – магістрат. Рада також призначає бургомістра, що очолює магістрат. Крім цього, рада розподіляє поміч членами магістрату ділянки відповідальності.

Табл. Модель магістратного самоврядування



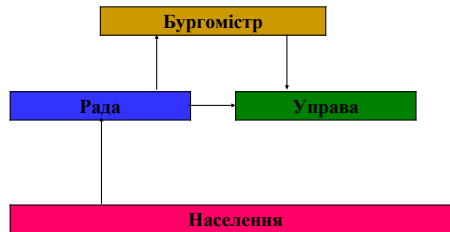
В землях Північний Рейн-Вестфалія та Нижня Саксонія діє наступна модель самоврядування громад. Рада обирає зі свого складу бургомістра, що головує на її засіданнях та виконує представницькі функції. Одночасно рада призначає на строк від 6 до 12 років професійного менеджера – директора громади, що керує місцевою адміністрацією, готує та виконує рішення ради.

Табл. Північнонімецька модель самоврядування



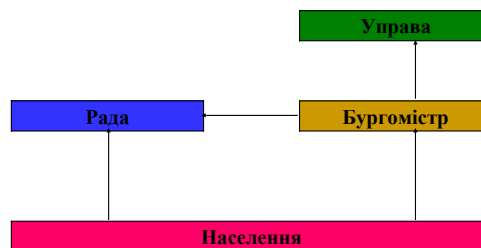
Модель бургомістра (Рейеланд-Пфальц, Саар) передбачає обрання радою зі свого складу бургомістра, якій є одночасно й головою ради й виконавчого органу самоврядування (управи), що формується радою.

Табл. Модель бургомістра



За Південнонімецькою моделлю (Баварія, Саксонія, Баден-Вюртемберг, землі на території колишньої НДР) населення обирає як раду, так і бургомістра. Бургомістр є одночасно й головою ради й виконавчого органу самоврядування (управи), що формується радою

Табл. Південнонімецька модель самоврядування

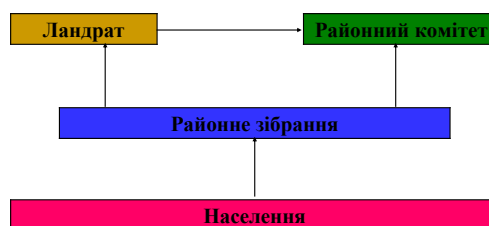


На територіях, що входять до складу великих громад також можуть утворюватися сільські та міські округи, управління якими здійснюють ради, а також бургомістри, що призначаються радою громади.

Райони (Kreis) складають самостійний рівень самоврядування. Існують також деякі міські громади з правами районів (Stadkreis). Районні зібрання обираються за різними системами в залежності від землі. Проте, спільним для всіх районів є те, що голова виконавчого органу самоврядування одночасно очолює державну адміністрацію.

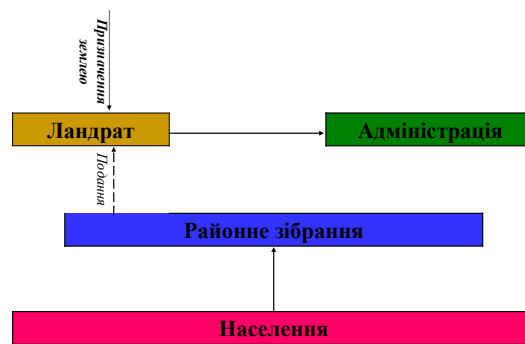
За системою комітетів (Гессен та Шлезвіг-Гольштейн) районне зібрання формує колегіальний виконавчий орган – районний комітет та обирає його голову – ландрата.

Табл. Самоврядування району за моделлю комітетів



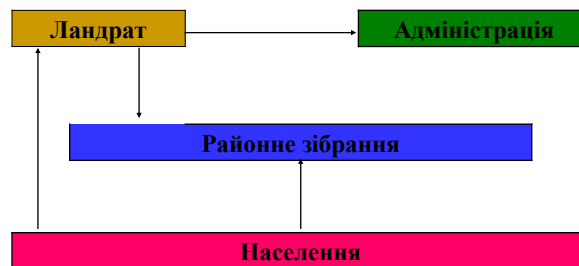
За системою ландрату (Рейнланд-Пфальц, Саар, Баден-Вюртемберг), ландрат призначається урядом землі за поданням районного зібрання. Ландрат одночасно очолює і раду і виконавчий орган місцевого самоврядування.

Табл. Самоврядування району за моделлю ландрату



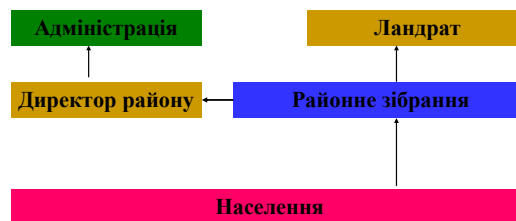
За південно німецькою моделлю (Баварія, східнонімецькі землі) – ландрат обирається населенням шляхом загальних виборів на шість років. Він головує на районному зібранні та очолює виконавчий орган самоврядування.

Табл. Самоврядування району за південнонімецькою моделлю



За системою директора (Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія) головою виконавчого органу є директор, що обирається на строк від 10 до 12 років районним зібранням та затверджується урядом землі. Також існує посада ландрату, що головує на засіданнях ради.

Табл. Самоврядування району за моделлю директора



У Німеччині також традиційно розвинене співробітництво між громадами, спрямоване на більш ефективну реалізацію їх компетенції. Існує кілька форм співробітництва.

Робочі співтовариства (kommunale Arbeitsgemeinschaft) не мають статусу юридичної особи. Основна задача цього об'єднання – координація і розробка спільних проектів, оскільки співтовариство не є юридичною особою, не має повноважень і

фінансів. Діяльністю співтовариства керує комітет, куди входять по двох представника (у тому числі бургомістр) від кожної громади.

Публічно-правова угода (*offentlich-rechtlicher Vertrag*) спирається на договір, укладений між декількома громадами. У рамках договору частина повноважень може бути делегована однієї з громад іншими, з передачею відповідного фінансування. Ця форма співробітництва застосовується в основному між містом і оточуючими його сільськими громадами або при наявності громади, що володіє специфічними ресурсами.

Об'єднання громад (*Zwerkverband*) формується на основі закону землі і може бути як добровільним, так і обов'язковим. Як правило, ця форма співробітництва передбачена для вирішення однієї конкретної задачі (виконання однієї функції). Об'єднання керується представницьким органом, що складається з депутатів рад громад-учасників, і виконавчим органом, що очолюється головою (останній вибирається представницьким органом).

Співтовариство громад (*Verwaltungsgemeinschaft, Samtgemeinde, Amter. Verbandsgemeinde* – у різних землях) є найбільш розповсюдженою формою співробітництва між невеликими громадами. Співтовариство можна розглядати як розширену форму об'єднання громад: воно має ту ж структуру, але співтовариству громадами-учасниками може бути делеговане значне число функцій. З іншого боку співтовариство не має власну адміністрацію, і його діяльність спирається на адміністрацію однієї з громад-учасниць.

Об'єднання міста й округи (*Naachbarschaftsverbände*) формується, як правило, законодавчим шляхом, в однібічному порядку. Задача цієї форми співробітництва – створити єдині органи управління для великих міських центрів і їхньої округи. Об'єднанню передаються повноваження, зв'язані з розвитком транспорту й облаштуваністю території. На чолі об'єднання знаходиться представницький орган і голова (особливості формування різні в різних землях).

У кожній землі існують також свої, особливі форми співробітництва між співтовариствами. Так, у Баден-Вюртемберге існує можливість обрання однієї людини на посаду бургомистра декількох громад. Вибори проходять незалежно друг від друга і можливі лише для суміжних громад; терміни повноважень також не зв'язані один з одним. Бургомістр у цьому випадку володіє додатковими можливостями координації діяльності громад.

У тій же землі Баден-Вюртемберге існує 11 регіональних об'єднань, членами яких є райони. У завдання регіональних об'єднань входять планування, облаштування території і сприяння економічному розвитку відповідно до програм розвитку землі. Об'єднання керуються зборами, що включають представників від громад і районів, що формують об'єднання, і й адміністрацією, на чолі якої знаходиться обраний зборами керівник. Рішення, прийняті органами об'єднання, обов'язкові для районів і громад, що знаходяться в межах відповідної території.

Територіальні утворення з аналогічними повноваженнями існують і в інших землях: їхня діяльність організована так само, як у Баден-Вюртемберге й у деяких сусідніх землях (*Landschaftsverbände* у Північному Рейне-Вестфалії і *Landewohlfahrtsverbände* у Гессену); у Баварії і Рейнланд-Пфальце ці регіональні структури (*Bezirksverbände*) керуються виборними зборами зі своїми виконавчими органами. У цьому випадку повноваження органів влади „третього рівня” можуть бути розширені: деякі спеціалізовані клініки, навчальні заклади, окремі питання дорожнього і житлового будівництва і т.д.

#### **14.4. Модель місцевого самоврядування у пострадянських та постсоціалістичних країнах**

В останні п'ятнадцять – двадцять років моделі місцевого самоврядування у пострадянських та постсоціалістичних країнах перетерпіли значних змін. Найбільш помітні зміни відбулися у Польщі.

У Польщі, утворивши інститут місцевого самоврядування держава, зберегла на деяких територіальних рівнях свій урядовий механізм.

Так, функції державної адміністрації на території воєводства здійснює воєвода та підлеглі йому керівники галузевих органів управління. Відповідно до Закону про урядову адміністрацію у воєводстві воєвода є:

- 1) представником Кабінету Міністрів у воєводстві;
- 2) керівником об'єднаної державної адміністрації;
- 3) наглядовим органом над органами місцевого самоврядування;
- 4) орган вищого шабля відповідно до положень законодавства про адміністративне провадження;
- 5) представником Державної Скарбниці, в сфері і на підставах, визначеними окремими законами.

Воєводу призначає та звільняє Прем'єр-міністр на пропозицію міністра, який відповідає за справи державної адміністрації. Прем'єр-міністр здійснює нагляд за діяльністю воєвод та проводить періодично контроль їхньої роботи. Нагляд за діяльністю воєводи здійснюється щодо відповідності його дій законодавству та політиці уряду, а також щодо ретельності й господарності. Прем'єр-міністр керує діяльністю воєводи, видаючи в цій області накази та доручення і здійснює контроль за їх виконанням.

Воєвода, як представник Кабінету Міністрів, відповідає за ведення політики уряду на території воєводства, зокрема:

- 1) контролює виконання територіальними органами міністерств власних завдань. Ці органи, що входять до т.зв. об'єднаної державної адміністрації у підсумку знаходяться у подвійному підпорядкуванні: територіальному – воєводі і функціональному – міністерству;
- 2) контролює виконання органами місцевого самоврядування та іншими органами самоврядування делегованих повноважень державної влади, які вони виконують на підставі закону або угоди з органами державної адміністрації;
- 3) пристосовує до місцевих умов політику уряду в той чи іншій сфері, подає інформацію до центрального уряду щодо врахування інтересів регіону у виробленні державної політики;
- 4) забезпечує спільну погоджену діяльність державних органів та органів самоврядування, що діють на території воєводства, а також керує їхньою діяльністю в сфері запобігання загрози для життя, здоров'я, майна, навколишнього середовища, державної безпеки та правопорядку; у сфері захисту прав громадян, ліквідації наслідків стихійних лих;
- 5) представляє Кабінет Міністрів під час державних свят та під час офіційних візитів, з якими прибувають на територію воєводства представники інших держав;
- 6) виконує та координує завдання в сфері оборони та державної безпеки;
- 7) співпрацює з відповідними органами інших держав, міжнародних урядових та неурядових організацій, на засадах, визначених міністром, що відповідає за закордонні справи;
- 8) подає Кабінету Міністрів проекти урядових документів, які стосуються воєводства.

Воєвода, як керівник об'єднаної місцевої державної адміністрації керує нею та координує її діяльність; забезпечує умови для її успішного функціонування; несе відповідальність за результати її діяльності. До повноважень воєводи належать всі справи в сфері державної адміністрації у воєводстві, не віднесені до повноважень інших органів адміністрації.

Воєвода здійснює нагляд над органами гміни, повіту, та самоврядування воєводства, згідно з правилами визначеними законами. В сфері доручених справ воєвода має право зупинити виконання рішень органу гміни, повіту або воєводського

самоврядування та передати її на повторний розгляд, вказуючи виявлені недоліки, а також термін повторного її схвалення.

При воєводі діє колегія радників. До складу колегії входять: заступники воєводи; генеральний директор воєводського правління; начальник поліції воєводства; керівник державної пожежної охорони воєводства; інші особи.

На рівні воєводства діють також територіальні підрозділи деяких центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу об'єднаної воєводської державної адміністрації. Серед них: командувачі військових округів, командири воєводський військових штабів, військові командири військкоматів; директори казначейських палат, начальники відділів, інспектори податкової інспекції; директори окружних шахтарських установ та спеціалізованих шахтарських установ; директори окружних управлінь міри та начальники обласних управлінь міри; директори окружних пробірних управлінь та начальники обласних пробірних управлінь; директори регіональних дирекцій державного лісового господарства; директори регіональних управлінь водяного господарства; директори митних установ; директори мореплавних установ; директори управлінь статистики; головний інспектор та інспектори технічного нагляду мореплавства; керівники інспекторів річкового транспорту; командири відділів прикордонних військ, командири прикордонних постів та командири контрольних постів та дивізіонів прикордонних військ; президент агентства сільськогосподарського ринку. Призначення і звільнення керівників територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, відбувається за пропозицією відповідного воєводи. Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, що діють на території воєводства зобов'язані узгоджувати з воєводою проекти актів місцевих нормативних актів, виданих ними на підставі окремих законів; забезпечувати відповідність своїх дій з наказами воєводи; подавати воєводі щорічну інформацію, а, на вимогу воєводи, також поточну інформацію про свою діяльність на території воєводства.

Розглянемо модель самоврядування у Польщі, що виникла після реформ 1990 та 1998 рр.

Слід зазначити, що у 90-х рр. Польща здійснила реформу територіального устрою та поділу, що включала в себе по-перше, створення інституту місцевого самоврядування на рівні гмін; по-друге, створення адміністративно-територіальних одиниць – повітів та інституту самоврядування повіту; по-третє, трансформацію воєводської ланки адміністративно-територіального устрою та створення інституту воєводського самоврядування. Основна причина реформування полягала в тому, що важливою рисою громадської адміністрації на початку реформ була суттєва централізація влади і концентрація адміністративних повноважень на центральному рівні. Внаслідок дволанкової системи територіального устрою – гміна та воєводство, які до того ж не мали самоврядних прав – центр був по перевазі зорієнтований на вирішення справ локального рівня, ніж на реалізацію загальної політики держави і виконання стратегічних завдань.

Першим кроком на шляху реформування територіальних основ публічної влади в Польщі стало формування місцевого самоврядування на рівні найнижчих адміністративно-територіальних одиниць. Починаючи з 1990 р. у зв'язку з прийняттям *Закону про гмінне самоврядування*, раніше існуючі приблизно 2500 територіальних одиниць “радянського типу” дістали нову демократичну форму управління, а гміна перетворилася з простої території у відповідну самоврядну громаду.

Законом було встановлено, що утворення, об'єднання, поділ і ліквідація гмін, встановлення їх меж та назв, а також визначення місцезнаходження їх органів здійснюється Радою Міністрів після проведення консультацій з жителями. При утворенні, об'єднанні, поділі, ліквідації гмін і встановленні їх меж зафіксований принцип, згідно з яким гміна повинна охоплювати по можливості однорідну територію з огляду на компактність проживання жителів і цілісність території, а також щоб соціально-економічні зв'язки дозволяли виконувати громадські завдання.

Гміна також може утворювати допоміжні одиниці: сільські округи, райони, селища тощо. Місто, яке знаходиться в межах гміни, також може прирівнюватися до допоміжних одиниць, причому статус міста надається тому чи іншому поселенню Радою Міністрів. Допоміжні одиниці утворюються радою гміни, яка приймає рішення після проведення консультацій з жителями чи з їх ініціативи. Правила утворення, об'єднання, поділу, а також ліквідації допоміжних одиниць визначаються в статуті гміни. Саме статут гміни визначає її устрій. Проект статуту гміни з населенням понад 300.000 жителів підлягає погодженню з Прем'єр-міністром за поданням Міністра внутрішніх справ та адміністрації.

У містах, в яких на час прийняття закону існував поділ на адміністративні райони, останні також отримали статус гміни. Але закон містить імперативну норму, що райони у містах, які становлять гміну, об'єднуються в спілку гмін міста, повноваження і структура якої визначаються окремим законом.

До сфери діяльності гміни належить прийняття рішень у громадських справах локального значення, якщо законом це не віднесено до компетенції інших суб'єктів, тобто дозволене те, що не заборонено. Зокрема, до власних завдань гміни належать питання:

- 1) забезпечення порядку на відповідній території, функціонування місцевої економіки, охорони навколишнього середовища;
- 2) функціонування гмінних доріг, вулиць, мостів, площ, а також організації дорожнього руху;
- 3) функціонування водопроводів, каналізаційної системи, забезпечення води, ліквідація та очищення комунальних стоків, дотримання чистоти та порядку, санітарних норм на сміттєзвалищах, знешкодження комунальних відходів, забезпечення електроенергії, тепла, газу;
- 4) організації місцевого громадського транспорту;
- 5) охорона здоров'я;
- 6) надання соціальної допомоги, зокрема організація центрів та закладів опіки;
- 7) будівництво житлових будинків на території гміни;
- 8) освіта, зокрема організація середніх шкіл, дошкільних закладів освіти, а також інших освітньо-виховних установ;
- 9) культура, зокрема організація бібліотек на території гміни, інших закладів культури;
- 10) фізична культура, зокрема організація рекреаційних територій, спортивних організацій;
- 11) торгівля і торгові ряди;
- 12) озеленення та посадка дерев на території гміни;
- 13) організація кладовищ на території гміни;
- 14) громадський порядок та протипожежна охорона;
- 15) утримання гмінних об'єктів та закладів громадського призначення, а також адміністративних об'єктів;
- 16) встановлення гарантій соціального, медичного, правового забезпечення вагітних жінок.

Окремим законом також може бути покладено на гміну обов'язок виконання делегованих завдань, які належать до компетенції державної виконавчої влади, а також щодо організації підготовки та проведення чергових виборів та референдумів. Завдання, віднесені до компетенції урядової адміністрації, гміна може виконувати також на підставі домовленості з органами цієї адміністрації. Для виконання цих повноважень гміна отримує фінансові кошти.

Рада гміни є органом, що приймає рішення і здійснює контрольні функції на території гміни. Рада гміни обирає зі свого складу голову і 1-3 його заступників, що здійснюють організацію роботи ради. Виконавчим органом гміни є правління. До складу правління входять: війт (бургомістр в гміні, що є містом, президент – в місті, що складається з кількох гмін), які керують правлінням, їх заступники, а також члени правління. Рада гміни обирає правління в кількості від 3 до 7 осіб з числа депутатів або



осіб, які не входять до складу ради. Війт (бургомістр, Президент) обирається безпосередньо населенням. Війт або бургомістр організують роботу правління, керують поточною діяльністю гміни та представляють гміну за її межами.

Організація та сфера діяльності допоміжної одиниці визначаються радою гміни в окремому статуті. Органом, що приймає рішення на рівні сільського округу є сільські збори, а виконавчим органом – сільський староста (солтис). Допоміжним органом при сільському старості є рада сільського старости. Сільський староста, а також члени ради сільського старости обираються шляхом таємного, прямого голосування, з-поміж необмеженої кількості кандидатів, постійними жителями сільського округу, які наділені правом голосу. Органом, що приймає рішення на рівні сільського округу є рада. Правила і порядок проведення виборів визначає рада гміни. Виконавчим органом в сільському окрузі є правління. Правління очолює голова. Голова виконавчого органу допоміжної одиниці може брати участь в роботі ради гміни на принципах, визначених статутом гміни, без права участі в голосуванні.

Громадські завдання, виконання яких виходить за межі можливостей гміни, виконуються спільно кількома гмінами шляхом утворення міжгмінної спілки, якій передаються відповідні повноваження. Органом спілки, який приймає рішення і здійснює контроль, є збори спілки. Щодо делегованих спілці завдань, збори здійснюють повноваження, які належать раді гміни. До складу зборів входять війти та бургомістри гмін, які входять у склад спілок. Рішення зборів приймаються абсолютною більшістю голосів від статутної кількості членів зборів. Член зборів має право подати письмовий протест на рішення зборів протягом 7 днів з дати прийняття рішення. Внесення протесту зупиняє виконання рішення і вимагає повторного розгляду питання. Протест не може бути заявлено на рішення, прийняте в результаті повторного розгляду питання. Виконавчим органом спілки є правління. Правління спілки обирається з числа членів зборів. Правління обирається та відкликається зборами спілки. Якщо це передбачено статутом, допускається обрання членами правління осіб, які не є членами зборів, в кількості, що не перевищує 1/3 складу правління спілки. На голову правління спілки поширюються положення, які стосуються війта або бургомістра.

Гміни також можуть на основі угоди доручати одній з них виконання визначених ними громадських завдань. Гміна, яка виконує громадські завдання, визначені договором, приймає права та обов'язки інших гмін, які пов'язані з дорученими їй завданнями, а гміни зобов'язані виділяти засоби на виконання дорученого завдання.

Нагляд за гмінною діяльністю з боку державної влади здійснюється на основі законності. У делегованих питаннях нагляд крім цього здійснюється на підставі критеріїв доцільності, ретельності та господарності. Наглядовими органами є: Прем'єр-міністр та воевода, а з бюджетних питань – регіональна рахункова палата. Органи нагляду мають право вимагати необхідну інформацію та дані, які стосуються організації та діяльності гміни, крім того вони можуть проводити інспектування гмінної адміністрації та брати участь у засіданнях органів гміни. Наглядовий орган, розпочинаючи провадження у справі визнання рішення недійсним, може призупинити його виконання. Рішення наглядового органу повинно містити фактичну та юридичну підстави, а також роз'яснення про можливість подачі скарги до адміністративного суду. У випадку незначного порушення закону наглядовий орган не визнає рішення недійсним, обмежуючись зауваженням, що рішення прийняте з порушенням закону.

У випадку неодноразового порушення радою гміни Конституції чи законів, Сейм, за поданням Прем'єр-міністра, може прийняти рішення про розпуск ради гміни. Розпуск ради тягне за собою розпуск всіх органів гміни. В такому разі Прем'єр-міністр, за поданням Міністра внутрішніх справ та адміністрації, призначає особу, яка на період до обрання нових органів гміни виконує функції цих органів. Якщо правління гміни вчиняє неодноразове порушення Конституції чи законів, то воевода звертається до ради гміни з проханням вжити відповідні заходи, а якщо таке звернення є безрезультатним, то він

звертається з пропозицією до Прем'єр-міністра про розпуск правління гміни. У разі розпуску правління, на період до обрання нового правління функції правління виконує особа, призначена Прем'єр-міністром.

У випадку відсутності сподівань на швидке виправлення і продовження неналежного виконання громадських завдань органами гміни, Прем'єр-міністр за поданням Міністра внутрішніх справ та адміністрації може розпустити органи гміни і встановити комісарське правління строком до двох років, але не довше як до обрання правління радою наступного скликання. Встановлення комісарського правління можливе після попереднього пред'явлення претензій органам гміни та вимоги про негайне представлення програми виправлення ситуації у гміні. Урядового комісара призначає Прем'єр-міністр за поданням воєводи, кандидатуру якому подає Міністр внутрішніх справ та адміністрації. Урядовий комісар приймає виконання завдань та повноважень органів гміни.

Рішення наглядового органу, що стосується гміни можуть бути оскаржені в адміністративному суді з приводу їх невідповідності законодавству протягом 30 днів від дати їх вручення. Подавати скаргу має право гміна або міжгмінна спілка, повноваження, права та законні інтереси яких були порушені.

Відповідні положення про нагляд за гмінами застосовуються й до міжгмінних спілок та угод. В справах міжгмінних спілок та угод, які виходять за межі воєводства, наглядові органи діють в межах своєї місцевої компетенції та за посередництвом органів нагляду, до компетенції яких належить нагляд за територією місцезнаходження органів таких спілок чи сторін угод, якщо статутом спілки чи угодою наглядові права не передані Прем'єр-міністрові.

Наступним кроком реформування системи адміністративно-територіального поділу та устрою було утворення у 1998 р. 308 повітів та 65 міст з правами повітів.

Відповідно до *Закону про повітове самоврядування* 1998 р. населення повіту утворює самовряду громаду. Повіт як адміністративно-територіальна одиниця охоплює цілісну територію гмін, що межують між собою, або цілісну територію міста на правах повіту. При утворенні, об'єднанні, поділі, ліквідації повітів і встановленні їх меж виходять з правила, щоби повіт охоплював по можливості однорідну територію з огляду на компактність проживання жителів і цілісність території, а також щоби соціально-економічні зв'язки дозволяли виконувати громадські завдання. Рада Міністрів своїм розпорядженням створює, об'єднує, ділить і ліквідує повіти із врахуванням думки зацікавлених рад гмін, рад повітів і сеймиків воєводства.

Повіт виконує визначені в законодавстві громадські завдання, які мають надгмінний характер, щодо:

- 1) народної освіти;
- 2) підтримки та охорони здоров'я;
- 3) соціальної допомоги;
- 4) політики в сфері розвитку сім'ї;
- 5) підтримки недієздатних осіб;
- 6) транспорту і громадських доріг;
- 7) культури та охорони культурних цінностей;
- 8) фізичної культури та туризму;
- 9) геодезії, картографії і кадастру;
- 10) управління нерухомістю;
- 11) благоустрою територій і нагляду за будівництвом;
- 12) водного господарства;
- 13) охорони навколишнього середовища і природи;
- 14) використання земель сільськогосподарського призначення, лісництва, рибальства у внутрішніх водах;
- 15) громадського порядку та безпеки;

16) протипаводкової, протипожежної охорони і запобігання іншим надзвичайним ситуаціям, які ставлять під загрозу життя та здоров'я людей, а також навколишнє середовище;

17) протидії безробіттю, а також активізації місцевого ринку праці;

18) охорони прав споживачів;

19) утримання повітових об'єктів та установ громадського призначення, а також адміністративних об'єктів;

20) оборони;

21) розвитку повіту;

22) співпраці з неурядовими організаціями.

Законодавство може передбачати виконання окремих завдань повіту, які є завданнями органів державної виконавчої влади, що делегуються повіту. Повіт на обґрунтовану пропозицію зацікавленої гміни делегує їй окремі завдання власної компетенції на умовах, визначених за домовленістю сторін.

Рада повіту є органом, який приймає рішення і здійснює контроль на території повіту. Рада повіту обирає зі свого складу голову і одного чи двох його заступників, які організують роботу ради та ведуть засідання ради. Правління повіту є виконавчим органом повіту. До складу правління повіту входять староста як його голова, заступник старости та інші члени. Рада повіту обирає старосту та, на його пропозицію, інших членів правління повіту в кількості від 3 до 5 осіб, в тому числі заступника старости. Староста організує роботу правління повіту і повітового староства, керує поточними справами повіту та представляє повіт за його межами.

З метою спільного виконання громадських завдань, в тому числі прийняття рішень з індивідуальних питань в сфері громадської адміністрації, повіти можуть утворювати спілки з іншими повітами. Рішення про створення спілки, входження до спілки, чи вихід із спілки приймають ради зацікавлених повітів. Утворення спілки вимагає прийняття його статуту радами зацікавлених повітів абсолютною більшістю голосів законного складу ради повіту. Органом спілки, який приймає рішення і здійснює контроль, є збори спілки. До складу зборів входять по два представники від повітів – учасників спілки. Правила представництва повіту в спілці визначає рада повіту.

Рішення зборів спілки приймаються абсолютною більшістю голосів від статутної кількості членів зборів. Член зборів має право подати обґрунтований письмовий протест на рішення зборів протягом 7 днів з дати прийняття рішення. Внесення протесту зупиняє виконання рішення і вимагає повторного розгляду питання. Протест не може бути заявлено на рішення, прийняте в результаті повторного розгляду питання.

Виконавчим органом спілки є правління. Правління спілки обирається з числа членів зборів. Правління обирається та відкликається зборами спілки. Якщо це передбачено статутом, допускається обрання членами правління осіб, які не є членами зборів, в кількості, що не перевищує 1/3 складу правління спілки.

Повіти можуть на основі угоди доручати одному з них виконання визначених ними громадських завдань.

Місто на правах повіту може створювати спілки і укладати комунальні угоди з гмінами. Повіти можуть створювати об'єднання, в тому числі з гмінами.

Нагляд за діяльністю повіту здійснює Прем'єр-міністр та воєвода, а з фінансових питань – регіональна рахункова палата. Наглядові органи мають право втручатися у діяльність повіту лише у випадках, невідповідності законодавству. Нагляд за спілкою повітів здійснює воєвода, на території якого розташовані органи спілки. Староста зобов'язаний направити воєводі рішення ради протягом 7 днів з дня їх прийняття. Рішення органу повіту, яке суперечить закону, вважається недійсним. Про недійсність рішення в цілому чи окремої його частини заявляє наглядовий орган не пізніше 30 днів з дня вручення йому рішення. Рішення наглядового органу повинно містити фактичну та юридичну підстави, а також роз'яснення про можливість подачі скарги до

адміністративного суду. У випадку незначного порушення закону наглядовий орган не визнає рішення недійсним, обмежуючись зауваженням, що рішення прийняте з порушенням закону.

У випадку грубого порушення радою повіту Конституції чи законів, Сейм, за поданням Прем'єр-міністра, може своїм рішенням розпустити раду повіту. Розпуск ради тягне за собою розпуск всіх органів повіту. Прем'єр-міністр, за поданням Міністра внутрішніх справ та адміністрації, призначає особу, яка на період до обрання нових органів гміни виконує функції цих органів. Якщо правління гміни порушує Конституцію чи вчиняє неодноразові порушення законів, то воєвода звертається до ради повіту з проханням вжити відповідні заходи, а якщо таке звернення є безрезультатним – розпускає правління. На період до обрання нового правління функції правління виконує особа, призначена воєводою.

У випадку відсутності сподівань на швидке виправлення і продовження неналежного виконання громадських завдань органами повіту, Прем'єр-міністр може розпустити органи повіту і встановити комісарське правління строком до двох років, але не довше як до обрання правління радою наступного скликання. Розпуск органів повіту та встановлення комісарського правління можливе після попереднього пред'явлення претензій органам повіту та вимоги про негайне представлення програми виправлення ситуації в повіті, а також після заслухання думки сеймику воєводства. Урядового комісара призначає Прем'єр-міністр за поданням воєводи, кандидатура якого схвалюється сеймиком воєводства. Урядовий комісар приймає виконання завдань та повноважень органів повіту.

Містом на правах повіту визнається місто, яке нараховує понад 100.000 жителів, а також місто, яке перестало бути місцезнаходженням воєводи у зв'язку з проведенням укрупнення воєводств. Рада Міністрів може відмовити у наданні місту з чисельністю понад 100.000 жителів прав повіту, якщо надання таких прав могло б обмежити самоврядні громади, які входять в склад існуючого повіту, у їх доступі до громадських послуг на рівні повіту. Крім цього Рада Міністрів може надавати, за поданням відповідної міської ради, місту з чисельністю менше, ніж 100.000 жителів, права повіту, якщо це місто має інфраструктуру, необхідну для виконання повітових завдань, а надання такого права не обмежує місцеві громади, які входять до складу існуючого повіту, у їх доступі до громадських послуг на рівні повіту.

Ще одним кроком на шляху адміністративних перетворень у Польщі стало зменшення кількості воєводств з 49 до 16 та створення інституту воєводського самоврядування поряд зі збереженням інституту державної влади на рівні воєводства, що відбувалось також у 1998 р. Відповідно до *Закону про воєводське самоврядування* жителі воєводств наділені правом створювати самоврядну територіальну громаду, причому сфера діяльності адміністрації воєводства не порушує самостійності повіту і гміни. Органи адміністрації воєводства не є органами нагляду чи контролю щодо повіту та гміни і не є органами вищого рівня в адміністративному управлінні.

Воєводство може підписувати з іншими воєводствами а також з місцевими територіальними одиницями воєводства угоди з питань делегування їм виконання громадських завдань.

Законодавство Польщі містить цілі діяльності органів самоврядування воєводства, зокрема:

- 1) збереження польських традицій, а також розвиток і формування національної, громадянської та культурної свідомості жителів;
- 2) стимулювання економічного розвитку;
- 3) підвищення рівня конкуренції та інновацій в економіці воєводства;
- 4) збереження цінностей культурного та навколишнього середовища з врахуванням потреб майбутніх поколінь;
- 5) формування та збереження територіальної цілісності.

Компетенція адміністрації воєводства має регіональний масштаб та значення у сферах народної освіти та вищої освіти; охорони здоров'я, культури та її охорони; соціальної допомоги; політики у сфері розвитку сім'ї; модернізації сільських районів; збільшення угідь; охорони навколишнього середовища; водного господарства; громадських доріг та транспорту; фізичної культури і туризму; охорони прав споживачів; оборони; громадської безпеки; протидії безробіттю та активізації місцевого ринку праці. Окремими законами також можуть бути визначати питання, що є делегованими державою адміністрації воєводств.

Органами адміністрації воєводства є сеймик воєводства та правління воєводства. Сеймик воєводства є органом, що приймає рішення і здійснює контроль у воєводстві. Депутати сеймику воєводства обирають зі свого складу голову сеймику, віце-голів сеймику, що організують роботу сеймику та головують на його засіданнях. Правління воєводства є виконавчим органом воєводства. До складу правління воєводства, яке налічує п'ять осіб, входить маршалок воєводства, як його голова, віце-голова і решта членів. Депутати сеймику воєводства обирають зі свого складу маршалка воєводства абсолютною більшістю голосів. Сеймик воєводства обирає, за поданням маршалка воєводства, решту членів правління воєводства, в тому числі не більше двох віце-голів. Правління воєводства виконує завдання, які належать до повноважень самоврядування воєводства і не входять до сфери повноважень сеймику воєводства та воєводських органів управління. Маршалок воєводства організує роботу правління воєводства, керує актуальними справами воєводства, а також представляє воєводство за його межами. Маршалок воєводства є керівником адміністрації маршалка, керівником працівників цієї адміністрації та керівником воєводських адміністративних одиниць.

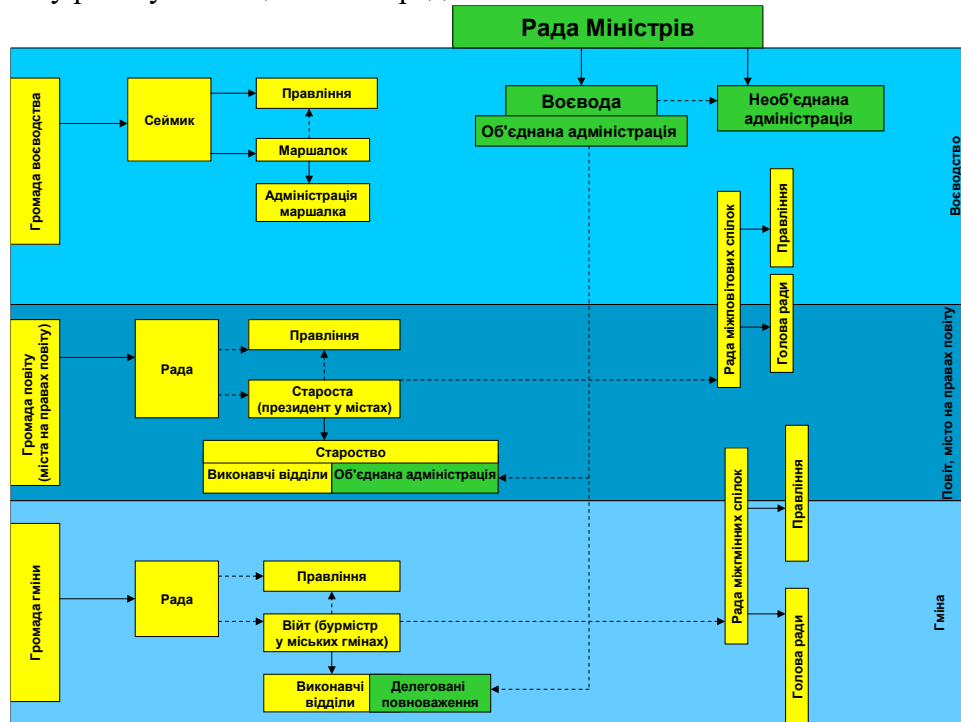
Нагляд за діяльністю воєводства здійснює Прем'єр-міністр та воєвода, а з фінансових питань – регіональна рахункова палата. Нагляд за виконанням завдань воєводства здійснюється на основі критеріїв відповідності законодавства, а не доцільності. Наглядові органи мають право вимагати інформацію та дані, що стосуються організації і функціонування воєводства, необхідних для здійснення ними наглядових повноважень. Маршалок воєводства подає воєводі рішення сеймику воєводства, а також рішення правління воєводства, які підлягають нагляду, протягом семи днів з дня їх прийняття. За цей самий строк маршалок воєводства подає регіональній рахунковій палаті рішення, які підлягають її нагляду. Рішення органу адміністрації воєводства, яке суперечить законам, є недійсним. Недійсність рішення визначає наглядовий орган. Орган адміністрації, рішення якого було визнано недійсним, може протягом 30 днів оскаржити це в адміністративному суді.

У випадку порушення сеймиком воєводства Конституції або значного чи багаторазового порушення законів, Сейм, за поданням Прем'єр-міністра, може, шляхом прийняття рішення, розпустити сеймик воєводства. Розпуск сеймику воєводства є рівнозначним розпуску всіх органів адміністрації воєводства. До моменту обрання нових органів адміністрації функції цих органів здійснює відповідний територіальний воєвода. Якщо порушення Конституції або значне порушення законів вчиняється правлінням воєводства, воєвода закликає сеймик воєводства до вжиття необхідних заходів, а якщо цей заклик неефективний – виступає з поданням до Прем'єр-міністра про розпуск правління воєводства. До моменту обрання нового правління воєводства його функції та функції маршалка воєводства здійснює особа, призначена Прем'єр-міністром за поданням воєводи.

У випадку, коли не передбачається швидке виправлення і продовжується неефективне виконання громадських завдань адміністративними органами воєводства, Прем'єр-міністр може припинити діяльність адміністративних органів воєводства і встановити комісарське правління на строк до двох років, проте не довше, ніж до моменту обрання правління воєводства сеймиком воєводства наступного скликання. Урядового

комісара призначає Прем'єр-міністр за поданням воєводи. Урядовий комісар приймає виконання завдань та повноважень адміністративних органів воєводства.

Організаційну модель місцевого самоврядування та державного управління на регіональному рівні у Польщі можна предствати схематично:



[Також рекомендуємо звернутися до матеріалів дослідження](#)

#### 14.5. Закордонні моделі публічного управління охороною здоров'я на територіальному рівні<sup>7</sup>

Конституційне визнання права на здоров'я кожної людини є невід'ємною рисою більшості правових систем. Адже на сьогодні вважається, що правова складова державної відповідальності за здоров'я громадянина спирається не на економічні візії, а насамперед на природне право кожної людини на життя і здоров'я.

Здоров'я населення за сучасними уявленнями є мірою соціально-культурного розвитку суспільства і якості життя. А оскільки здоров'я – це не лише індивідуальна цінність окремої людини, а й надбання суспільства і держави, то питання правового забезпечення охорони здоров'я є досить актуальними і розглядаються в багатьох міжнародних документах, прийнятих Генеральною Асамблеєю ООН, ВООЗ, Всесвітньою медичною асоціацією, Всесвітньою асоціацією психіатрів, Радою Європи тощо. У Статуті ВООЗ проголошується, що уряди несуть відповідальність за здоров'я своїх народів, і ця відповідальність вимагає прийняття відповідних заходів соціального характеру в галузі охорони здоров'я. У документах міжнародних організацій охорона здоров'я визначена як одна з найважливіших сфер фінансових та інтелектуальних інвестицій для досягнення загального добробуту та економічного розвитку будь-якої країни. Всесвітня організація охорони здоров'я у своїй доповіді зазначає, що протягом останніх 30 років переважна більшість країн Європейського регіону використовує принципи стратегії «Здоров'я для всіх» як основу політики в галузі охорони здоров'я. Організаційним підґрунтям реалізації зазначеної стратегії у базових міжнародних документах визнано формування такої моделі фінансування галузі, яка б могла підтримувати її на певному рівні.

<sup>7</sup> [https://oduvs.edu.ua/wp-content/uploads/2016/06/Disertatsiya\\_Gomon-Daryi-Olegivni.pdf](https://oduvs.edu.ua/wp-content/uploads/2016/06/Disertatsiya_Gomon-Daryi-Olegivni.pdf)

Закордонні моделі публічного управління охороною здоров'я тісно пов'язані з моделями фінансування галузі. Світова практика виробила три основні моделі фінансування медицини:

1. Бюджетна (державна) модель фінансування (модель Беверіджа), передбачає фінансування сфери охорони здоров'я до 90% усіх витрат за рахунок бюджету, основу якого формують податкові надходження. Решта 10% включають кошти, які акумулюються за рахунок добровільного медичного страхування, кошти отримані за платні медичні послуги (як правило, стоматологічні та інші послуги, що не входять в перелік оплачуваних державою), кошти благодійних організацій, спонсорська допомога. Оскільки основна частина видатків здійснюється з бюджету, то цю модель ще називають бюджетною або державною. Позитивним моментом цієї моделі є те, що кошти чітко контролюються державою і направляються на необхідні напрямки, ціни на медичні послуги майже не змінюються, оскільки їх визначає держава. Існують також недоліки цієї моделі: оскільки ціни на медичні послуги фіксовані, не піддаються законам ринку, то тут має місце і зниження їх якості; формуються великі черги на отримання медичної допомоги різного типу.

2. Платна (приватна) модель фінансування, створює елементи конкуренції на ринку лікувальних послуг. Її суть полягає у тому, що фінансування галузі охорони здоров'я здійснюється загалом за рахунок приватних платежів та коштів фондів добровільного медичного страхування. Позитивним у цій моделі є: висока якість обслуговування, постійний науково-технічний прогрес галузі охорони здоров'я, широкий вибір закладів охорони здоров'я та послуг з медичного страхування. Недоліками ринкової моделі є: обмежений доступ населення з низьким рівнем доходу, страхові компанії відмовляються страхувати ризикові групи населення, оскільки є ризик втрати доходу, або ж встановлюють надвисокі тарифи.

3. Страхова (змішана) модель фінансування (модель Бісмарка), передбачає фінансування сфери охорони здоров'я не менше 60% усіх витрат за рахунок фонду чи фондів обов'язкового медичного страхування. Решта витрат (до 40%) фінансуються за рахунок коштів бюджету, добровільного медичного страхування, коштів, отриманих за надання платних медичних послуг, благодійних організацій та спонсорської допомоги, міжнародних програм охорони здоров'я. Згідно даної моделі обов'язковому медичному страхуванню підлягає майже все населення країни. Громадяни, які прагнуть отримувати більше різних медичних послуг окрім тих, що входять в перелік обов'язкового медичного страхування, мають право на добровільне медичне страхування. Позитивними рисами такої моделі фінансування сфери охорони здоров'я є: ефективний перерозподіл фінансових ресурсів та направлення їх туди, де вони необхідні, рівний доступ кожного до медичної допомоги незалежно від його фінансового стану (багатий платить за бідного), неможливість зловживання з метою отримання обсягу медичної допомоги понад потребу, висока якість медичних послуг. Звичайно, у цієї моделі існують і недоліки, а саме: невиправдане збільшення вартості медичних послуг, відсутність профілактики захворювань, неможливість повністю охопити все населення країни.

Трійка провідних країн за основними показниками здоров'я (середня тривалість життя, дитяча смертність і низка інших показників) нині виглядає так: Японія, Німеччина і США.

Система охорони здоров'я в Японії – одна з найрозвиненіших у світі. Орієнтація на профілактику та реабілітацію дозволила істотно знизити витрати на охорону здоров'я і підвищити її якість. Система охорони здоров'я ґрунтується на повному охопленні всього населення медичним страхуванням, забезпечуваним державою і роботодавцями приватного сектору. Власне, медичні послуги в Японії (у тому числі й обстеження) можна отримати без прямих витрат з боку пацієнта – для цього існує універсальна обов'язкова система медичного страхування. Вона забезпечує відносну рівність доступу і зборів,

розміри яких є низькими, а тарифи відповідають єдиному національному преїскуранту (його встановлює Міністерство охорони здоров'я і соціального забезпечення).

В Японії існує кілька систем страхування. Перша – страхування працівників (а також членів їх сімей) за місцем роботи. Вона діє в приватних компаніях, громадських організаціях і державних установах. Застрахований пацієнт під час звернення в медичний заклад оплачує від 20 до 30% вартості лікування. Друга – система національного страхування за місцем проживання. Нею можуть скористатися індивідуальні підприємці, представники малого бізнесу, студенти. При цьому застрахований оплачує 30% вартості лікування. У цій системі діють різні програми. Деякі з них належать державі, яка сама є страховиком. А в програмі соціального страхування страховиком є саме суспільство, створене адміністрацією та працівниками одного або кількох підприємств однієї галузі.

У країні також існує третя система – додаткового приватного страхування, але вона не має великого попиту. На його частку припадає не більше 1% сукупних витрат на охорону здоров'я в країні.

Жодних обмежень щодо вибору лікаря і лікарні страхування не передбачає. В країні налічується близько 140 тис. лікувальних закладів, у т. ч. 80 тис. поліклінік (деякі з невеликими стаціонарними відділеннями), 10 тис. лікарень, 850 медичних центрів, керованих урядами префектур, 50 тис. стоматологічних клінік. Інформація про чисельність медичних установ в Японії варіюється за даними різних джерел. Це пояснюється тим, що в офіційній статистиці кабінети приватних лікарів також іменуються поліклініками, а саме вони і становлять переважну кількість лікувальних установ.

Переважає більшість лікарень і клінік в Японії перебуває в приватних руках, однак через те, що всі тарифи на оплату їх послуг встановлює влада, для пацієнтів не існує жодної різниці між приватною і державною медициною. Японські лікарні відчувають труднощі з госпіталізацією хворих, які потребують екстреної допомоги або перебувають у серйозному стані, у зв'язку з величезним потоком пацієнтів, які потребують більш тривіального лікування. Немає повноцінної комплектації лікарень цілодобовим персоналом, як це прийнято у великих госпіталях США. Компенсація лікарням і клінікам проводиться за принципом відрядної оплати (гонорар за кожен надану послугу). Тарифи однакові для лікування в стаціонарах і амбулаторіях. Оскільки лікарні при тому ж рівні компенсації повинні фінансувати як зарплату персоналу, так і витрати на основні фонди, головна тенденція полягає в максимально ранньому переведенні пацієнта на амбулаторне до лікування. Оскільки уряд нав'язує лікарням одноманітні схеми компенсації за послуги, цінової конкуренції в країні не існує. Замість цього лікарні намагаються залучити пацієнтів, закупаючи найсучасніше обладнання. Така ситуація, природно, вигідна пацієнтам, але водночас вона породжує черги охочих пройти лікування в найбільш оснащених лікарнях.

Заробітна платня персоналу, оплата лікарняних послуг, ціни на ліки, медичні процедури й обладнання визначаються Центральною радою з соціального і медичного обслуговування при Міністерстві охорони здоров'я, праці та соціального забезпечення. Вона встановила ціни на настільки низькому рівні, що вартість японської охорони здоров'я зростає повільніше, ніж споживчі ціни в цілому. При цьому якщо попит на медичні послуги в країні підвищується, уряд скорочує витрати шляхом урізання компенсацій. Суворий контроль за цінами та зарплатами в системі охорони здоров'я Японії певною мірою скорочує приплив лікарів і призначення послуг, для яких потрібне дороге обладнання. Однак разом з тим це добрий засіб для того, щоб захистити медицину від осіб, котрі перетворюють її на бізнес, і зберегти професійну чистоту медичних кадрів.

У Японії лікарі, що працюють у лікарнях, є службовцями, які отримують зарплату. Частина медиків залучені в приватному секторі, але розмір їх гонорарів встановлює держава. Як правило, він визначається на основі гонорару за конкретні послуги.



Проте, така система фіксованих гонорарів праці лікарів створює у них стимули для прийому максимальної кількості пацієнтів, а отже результатом стає «конвеєрний» характер надання медичної допомоги.

На сьогоднішній день в Японії встановлена заборона на прибуток страхових компаній за послуги в медичній сфері, а також введені обмеження на оплату лікарів, що допускають серйозні помилки в обслуговуванні пацієнтів. Це якраз те, чого так бракує українській охороні здоров'я, де медичне страхування – відверта годівниця для спритних ділків, що окупували цю дуже вигідну нішу.

Говорячи про охорону здоров'я в Німеччині, треба зазначити, що саме там вперше було запроваджено обов'язкове соціальне медичне страхування, яке, за оцінками європейських дослідників, відповідає найвищим міжнародним стандартам якості.

У сучасній Німеччині одним із головних принципів державного устрою і системи охорони здоров'я зокрема є розподіл повноважень між землями, федеральним урядом і створеними в законному порядку організаціями громадянського суспільства. У сфері охорони здоров'я органи влади передають повноваження самоврядним організаціям платників і виробників послуг – тобто структурам, які безпосередньо зацікавлені та мають відповідний рівень професіональних знань у цій сфері. Насамперед це лікарняні каси, їх об'єднання, об'єднання лікарів лікарняних кас, які є квазідержавними організаціями і мають органи управління, що здійснюють управління фінансуванням, надання послуг в обсязі, гарантованому Законом про обов'язкове медичне страхування.

На федеральному рівні систему охорони здоров'я очолює Федеральне Міністерство охорони здоров'я і соціального забезпечення, до повноважень якого належить і загальна політика у сфері державного медичного страхування (перш за все, це питання рівності, повноти, порядку надання та фінансування соціальних послуг). Правове регулювання всієї системи соціального страхування Німеччини здійснюється в основному на підставі Соціального кодексу, книга п'ята якого присвячена безпосередньо державному медичному страхуванню.

Відповідно до федерального законодавства відповідальність за планування медичної допомоги закріплена за землями (всього 16 федеральних земель). Кожна земля повинна забезпечувати стабільне фінансування лікарень, гарантувати забезпечення потреб населення в медичній допомозі. Тому землі розробляють своє законодавство у сфері охорони здоров'я з урахуванням специфіки регіону, його соціального, економічного розвитку тощо, це веде до значної різниці в характері, межах і методах планування медичних програм у різних регіонах.

Фінансування сфери охорони здоров'я здійснюється переважно (57 %) за рахунок коштів обов'язкового державного медичного страхування – Gesetzliche Krankenversicherung (цим видом страхування охоплюється близько 90 % населення, інша частина громадян або має приватну страховку, або підпадає під інші спеціальні державні програми, наприклад, військовослужбовці, поліцейські, одержувачі соціальних виплат та ін.). Близько 10,5 % надходять від інших складників державної страхової системи (кошти пенсійного страхування, страхування на випадок виробничого травматизму, страхування на випадок необхідності довготривалого медичного догляду); інші кошти надходять від приватних страховиків – Private Krankenversicherung (8,4 %) та від безпосередніх особистих платежів населення (12,2 %). Таким чином, головним джерелом фінансування охорони здоров'я Німеччини є самоврядні регіональні та федеральні лікарняні каси (gesetzliche Krankenkassen), які збирають внески і забезпечують фінансування медичних послуг на рівні соціальних гарантій держави. Всі лікарняні каси є некомерційними організаціями, які зобов'язані збирати членські внески й мають право встановлювати ставку внеску, яка необхідна для покриття витрат.

Позитивною особливістю системи обов'язкового медичного страхування Німеччини є те, що внески працівників забезпечують страхування як його самого, так і членів його сім'ї, які не працюють, без будь-яких доплат. Внески стягуються із заробітної

плати, пенсій, допомоги на випадок безробіття, при цьому встановлюється максимальний рівень доходу, з якого утримуються внески.

До переваг німецької системи охорони здоров'я, безумовно, варто віднести високий якісний рівень надання медичної допомоги, оснащеність медичним обладнанням лікувально-профілактичних установ, кваліфікацію медичних працівників і, найголовніше, доступність медичного обслуговування для всіх. Система медичного страхування забезпечує населення широким спектром безоплатних послуг, включаючи амбулаторне та стаціонарне лікування, рецептурні лікарські засоби, медичне устаткування, оплату проїзду до медичного закладу тощо.

Певний інтерес становить система оплати праці лікарів, яка дозволяє переважно виключати можливість зловживань із боку медичних працівників у контексті призначень зайвих медичних процедур, обстежень тощо. Страхові організації оплачують медичну допомогу, яка надається лікарями, на базі бальної системи оцінки рівня наданих послуг. Бали встановлюються в плані виплат за послуги, де визначається кількість балів за кожну надану послугу. Розмір відшкодування лікарям на підставі зароблених ними балів розраховується як співвідношення загальної кількості балів, зароблених усіма лікарями, і регіонального бюджету охорони здоров'я.

Сполучені Штати не мають гарантованої державою системи загального страхування здоров'я. Все тримається на системі приватного страхування. Значну роль у забезпеченні частини населення медичною допомогою відіграє некомерційне страхування, яке є нічим іншим, як державною програмою підтримки для окремих верств населення. Федеральний уряд гарантує медичне страхування лише для літніх та найбідніших людей. Пенсіонери користуються коштами з фонду Medicare («Медична опіка»), а бідні – з фонду Medicaid («Медична допомога»). Усі інші американці повинні покладатися на надзвичайно складну систему приватних страховок, які оплачують або роботодавці, або самі зацікавлені, якщо вони ні від кого не залежать і працюють лише на себе. Як правило, роботодавець має план щодо страхування своїх працівників. Іноді він сплачує повну вартість страховки, але часто працівники також вносять певну грошову суму. Члени сім'ї працівника страхуються через страховку цього працівника. Якщо особа не є працівником або членом сім'ї працівника, страховка повинна бути придбана у приватному порядку. Якщо цього не зробити, людина не має права на отримання медичної допомоги. Лікарі та лікарні є також приватними, і вони є частиною цього бізнесу. Якщо вони не отримують платежів через страхування, вони потребують готівку, а якщо оплата не надходить, медичні послуги не надаються взагалі. Саме через це, мільйони американців намагаються мати хоча б часткове страхування, яке хоч ніяк не покриває коштів на перебування у лікарні, ліки, медичні процедури й операції, але все ж таки дозволяє отримати необхідний базовий набір медичних послуг.

Розглянувши організацію забезпечення охорони здоров'я в США, доречно зазначити, що основним недоліком цієї системи є велика вартість медичної допомоги. Витрати на душу населення у Сполучених Штатах більш ніж у два рази перевищує середній показник серед індустріально розвинених держав. Проте високий рівень організаційно-правового забезпечення захисту прав пацієнтів, який виявляється в тому, що значного рівня розвитку набули надання адвокатських послуг у сфері медичного права та широка розповсюдженість інституцій, зайнятих захистом прав споживачів і особливе ставлення до літніх осіб, інвалідів та деяких інших категорій соціально не захищених верств населення, які не можуть самостійно забезпечити собі фінансування медичної допомоги, є безумовними перевагами в організації забезпечення охорони здоров'я в США. Отже, досвід США свідчить, що запроваджувати приватне страхування у медичній сфері як основне джерело фінансування недоцільно, оскільки можливі серйозні фінансові диспропорції в охороні здоров'я.

Провідне місце серед систем охорони здоров'я займає і Франція. Саме в цій країні найкращі лікарні, найкомпетентніші медики, надсучасне обладнання, до того ж до всіх

цих медичних благ мають доступ практично будь-які соціальні прошарки населення. В 2000 р. французька система навіть була визнана ВОЗ «кращою системою надання медичної допомоги у світі».

Як і у більшості західних країн, медицина у Франції страхова. Оплата за обслуговування проводиться через так звані «каси», тобто страхові компанії. У кожного працюючого жителя країни відраховується певний відсоток із заробітної плати, щоб у майбутньому можна було заплатити за медичне обслуговування та отримати кошти на закупівлю ліків. Це так зване соціальне страхування. Всі, хто працює, отримують соціальну страховку і обов'язково медичну страхову картку, яка забезпечує застрахованому і членам його сім'ї доступ до медичного сервісу без додаткової оплати.

У Франції застраховано понад 80 % населення. Державна програма медичного страхування фінансується переважно із внесків соціального страхування, які сплачуються роботодавцями і найманими працівниками, а також з податку з доходів фізичних осіб, надходжень від акцизних зборів із тютюну й алкоголю, відрахувань коштів із інших підрозділів соціального забезпечення та державних субсидій. Розміри внесків також встановлюються централізовано – кошти збирають місцеві агентства соціального забезпечення (граничний розмір внесків не встановлено). Для найманих працівників рівень внесків досить високий – третину сплачує працівник, решту – роботодавець. Французький підхід, коли застрахований бере участь у процесі відшкодування коштів на лікування, має і психологічний аспект – це убезпечує від бажання полікуватися, коли в тому немає особливої потреби.

Покриття державної програми медичного страхування не є всеохоплюючим, в зв'язку з чим приблизно 87% населення є додатково добровільно застрахованими або через неприбуткові товариства взаємного страхування (Mutuelles), або через приватне страхування. Основною метою є покриття більшої частини тих витрат, які не відшкодовуються фондами державного страхування після того, як пацієнт сплатив початковий рахунок.

Добровільне медичне страхування – це не тільки обслуговування в хороших клініках, але і розв'язання проблеми грошових виплат за медичні послуги. Адже якщо 75 % вартості лікування або ліків оплачується за рахунок обов'язкового медичного страхування, решту 25 % можна покрити за рахунок добровільного страхування. Приміром, жодна лікарняна каса не відшкодує витрати на придбання контактних лінз – вона компенсує лише частину витрат на найпростіші окуляри. Приватні ж страхові компанії можуть оплатити і вартість лінз – усе залежить від плану страхування. Приватна страховка надає право вільного вибору лікаря, медустанови, виду лікування.

У структурі правової системи Франції закони, що регулюють суспільні відносини в галузі охорони здоров'я, зведені в кодекс законів про громадське здоров'я – «Code de la sante publique». Кодифікація була здійснена відповідно до постанови уряду від 05.10.1953. У цьому кодексі зібрані закони та підзаконні нормативні акти, зазначено їх першоджерела, дати прийняття та внесення поправок. Крім того, до кожної статті закону додаються підзаконні нормативні акти, що конкретизують юридичний механізм їх реалізації.

Розглядаючи досвід країн щодо правового забезпечення охорони здоров'я, треба звернутися до історії розвитку цієї сфери в країнах колишнього Радянського Союзу. На сьогодні перспективи розвитку систем охорони здоров'я в Грузії, Вірменії та Казахстані спрямовані на законодавче вдосконалення системи, визначення клініко-медичних стандартів та державних гарантій права на охорону здоров'я. Крім того, провідні фахівці значну увагу приділяють досвіду удосконаленню механізмів ефективності використання коштів і розвитку нових організаційно-правових форм діяльності закладів охорони здоров'я. У країнах постійно збільшуються державні асигнування на охорону здоров'я, запроваджено обов'язкове медичне страхування, де фінансування медичної допомоги здійснюється єдиним фондом соціального страхування за рахунок державного бюджету.

Найбільш позитивним прикладом реформ в сфері охорони здоров'я для нашої країни є Грузія, яка пережила одну з найрадикальніших медичних реформ у світі.

Протягом останніх десяти років ця країна виробила унікальний підхід до реформи системи охорони здоров'я і станом на сьогодні їй вдалося досягти значних успіхів. Колись одна з найбільш розладнаних і найкорумпованіших країн у Європі, сучасна Грузія спромоглася стати країною з провідною системою охорони здоров'я на пострадянських теренах.

Ще декілька років тому Всесвітня організація охорони здоров'я оцінювала систему охорони здоров'я Грузії як одну з найгірших у світі. «Безкоштовні» медичні послуги надавалися в умовах тотальної корупції.

В першу чергу, в країні почали активно розвивати страхову медицину. Наявність медичного сертифікату відповідного типу дозволяє отримувати сукупність медичних послуг. Держава визначила гарантований мінімум на надання медичної допомоги і зобов'язала громадян страхуватися згідно із цим мінімумом. Мінімальною страховкою передбачено повне медичне забезпечення лікування всіх гострих станів: апендицит, інфаркт міокарда, стенокардія та інші. Якщо людина потрапляє до лікарні в такому стані, то вона забезпечена всім необхідним.

Також були введені ваучери на оплату послуг незахищеним верствам населення (діти та пенсіонери), які покривають вартість базового набору медичних послуг у приватній страховій медицині.

Починаючи з 2008 р. громадяни Грузії, які живуть за межею бідності, отримують ваучери для придбання особистих програм медичного страхування. Завдяки цьому механізму, як альтернативі до схеми державного страхування, Грузія передає можливість приймати рішення в руки окремих споживачів і заохочує конкуренцію серед страховиків. Споживачі не ізольовані від коштів на медицину, а надавачі послуг змагаються за нижчу ціну і покращують якість, щоб привабити клієнтів.

### ***Закордонний досвід формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я<sup>8</sup>***

Формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я проводиться відповідно до стратегічних напрямів, окреслених Всесвітньою організацією охорони здоров'я, основні з яких були визначені на 17-й (1963 р., Нью-Йорк) і 35-й (1983 р.) сесіях. Також були обговорені 12 принципів реалізації механізмів публічного управління системою охорони здоров'я, що впливають з позиції повної відповідальності уряду за забезпечення прав людини на охорону здоров'я, розроблені для більшості національних систем державного управління. Можна назвати три найкращі країни за основними показниками здоров'я (середня тривалість життя, дитяча смертність та інші): Японія, Німеччина та США.

**У Японії** чотири рівні управління охороною здоров'я: уряд, префектури, медичні центри й місцеві (міські та сільські) органи влади. Їхня діяльність координується Міністерством охорони здоров'я і соціального забезпечення. У структурі органів місцевого самоврядування створюються відділи охорони здоров'я, відповідальні за управління місцевими програмами розвитку здоров'я. У префектурах і великих муніципалітетах створюються медичні центри (кожен центр обслуговує близько 100 000 жителів), що фінансуються як національними, так і місцевими органами влади.

Для Японії характерна «сильна» система державного регулювання сфери фінансування охорони здоров'я й медичного страхування, причому громадськість упевнена в належному контролі цих питань з боку держави. За даними опитування, проведеного Health and Global Policy Institute, понад 60% опитаних респондентів задоволені сучасним станом системи охорони здоров'я Японії.

<sup>8</sup> [http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1\\_2020/tom\\_2/17.pdf](http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2020/tom_2/17.pdf)

Уряд регулює практично всі аспекти системи загального медичного страхування. Він установлює прайс-листи медичних послуг і субсидіює органи місцевого самоврядування, страхові компанії та постачальників, установлює для них правила. Префектури Японії виконують ці правила й регулюють постачання в регіони лікарських засобів, що відпускаються національним урядом. Муніципалітети організують заходи щодо зміцнення здоров'я місцевого населення, а також забезпечують його довгострокове страхування на вигідних умовах.

Важлива роль у формуванні медичної політики належить Міністерству фінансів, що формує для Кабінету Міністрів Японії річний бюджет на охорону здоров'я та медичне страхування.

Японська система охорони здоров'я тісно пов'язана з роботою місцевих органів влади. Основними установами, що працюють у тісному контакті з системою охорони здоров'я Японії, є Бюро політики у сфері охорони здоров'я, Бюро медичних послуг, Бюро фармацевтичної продукції та продовольчої безпеки, Бюро трудових стандартів, Соціальне забезпечення та Бюро жертв війни, Бюро здоров'я й добробуту літніх людей, Бюро медичного страхування та Бюро пенсійного забезпечення.

Японія є капіталістичною країною, саме тому охорона здоров'я в ній є недешевою. Близько 90% витрат громадян покриває державна система медичного страхування. Насправді в Японії дві основні системи, які надають медичні послуги більшості населення: Національна система страхування здоров'я (в основному охоплює дрібних власників та їхні сім'ї, інвалідів та інші соціально-незахищені верстви населення) і система страхування осіб найманої праці, що є найбільшою в Японії. У цій системі працюють різні програми, деякі з них належать державі, що сама є «страховиком» здоров'я населення. На відміну від програм системи страхування осіб найманої праці в програмах Національної системи страхування здоров'я страховиком є саме суспільство, створене адміністрацією й працівниками одного або декількох підприємств однієї галузі.

Немає обмежень щодо вибору лікаря й виду лікарняного страхування. З більшості медичних послуг передбачено пайову участь пацієнтів у межах від 10 до 30%.

На сьогодні в Японії введено заборону на прибуток страхових компаній за послуги в галузі медицини, а також обмеження на оплату роботи медиків, які припускаються серйозних помилок у догляді за пацієнтами. Саме цього бракує українському сектору охорони здоров'я, де медичне страхування – це відверта «підгодівля» для кмітливих, спритних бізнесменів, які зайняли цю дуже вигідну нішу.

У Японії, як і в багатьох європейських країнах, амбулаторну допомогу надають терапевти й сімейні лікарі. Саме це значною мірою дає змогу розвантажити лікарів основних поліклінік і лікарень у районах. За останні роки в країні сформовано три громадські організації сімейних лікарів: Академія сімейної медицини, яка об'єднує близько 2100 членів, Товариство загальної медицини (4600 членів) і Товариство первинної медичної допомоги (1000 членів). На перспективу керівниками цих організацій обговорюється питання про їх майбутнє об'єднання в єдину структуру – Федерацію товариств первинної медичної допомоги.

Попри це можемо сказати, що Японії необхідно додатково вдосконалювати механізми публічного управління системою охорони здоров'я, особливо в частині заохочення населення до здорового способу життя. Щоб вирішити цю проблему, уряд Японії прийняв Національну програму «Здорові люди – 21». Ця програма сприятиме активній участі населення в підтримуванні власного здоров'я. Основна її ідея – активна співпраця уряду й громадськості у сфері охорони здоров'я.

Приватна форма фінансування охорони здоров'я є типовою для *Сполучених Штатів Америки*, де медичні послуги оплачуються, переважно, державою. Близько 90% американців користуються послугами приватних страхових компаній, витрачаючи на це понад 10% сімейного доходу. Розмір медичної допомоги зазвичай залежить від розміру внеску. Більшість американців страхують роботодавці або такі організації, як професійні

товариства або об'єднання малих підприємств. Ця система існує вже кілька десятиліть. Вона підтримується в межах штатів такими організаціями, як «Синій хрест» і «Синій щит», які зобов'язані страхувати всіх, хто сам цього забажає.

США витрачають 16,4% ВВП на охорону здоров'я. Це майже найбільший показник у світі. Однак зауважимо: великий розмір фінансування не завжди гарантує рівний і належний доступ усім громадянам до медичної допомоги.

У 2018 р. понад 15% американців взагалі були незастраховані. Причиною цьому була висока вартість страхування, втрата роботи або неможливість отримати страхову субсидію. Водночас громадяни без страховки можуть скористатися послугами некомерційних медичних центрів і невідкладних стаціонарів у лікарнях, але часто вони їдуть звідти, не отримавши належної допомоги. Такі установи можуть лише оцінити загальний стан пацієнта й стабілізувати його, а не лікувати людину. Страхування також не означає надання необмеженої кількості необхідних ліків.

Більшість американців користуються певними програмами страхування й отримують так звану «керовану» допомогу. Через мережу посередників їх направляють до лікарів поліклінік, аптек, лабораторій, рентгенівських кабінетів та інших установ. Деякі програми страхування не охоплюють лікування хронічних захворювань.

Третина американців отримує медичну допомогу за програмами страхування «Медікейр» і «Медікейд», що фінансуються платниками податків.

«Медікейр» – національна програма страхування для людей старше 65 років і деяких людей, що перебувають «за межею бідності». У 2017 р. «Медікейр» надала послуги й ліки на суму близько 514 мільярдів доларів.

«Медікейд» – спільна програма державних і федеральних урядів, яку вони спонсорують. 23% американців користуються цією програмою. Її робота також спрямована на страхування певних категорій людей. Покриття «Медікейд» трохи ширше, ніж «Медікейр», але не відповідає потребам усіх. Кожна держава вирішує, хто підпадає під цю програму.

У США первинна допомога зазвичай надається сімейними лікарями, які працюють поодиноці, або як частина групи. Сімейні лікарі становлять третину загальної кількості лікарів у країні. Більшість приватних лікарів первинної медичної допомоги працюють у невеликих клініках із чисельністю персоналу менше ніж 5 осіб. Пацієнти можуть обирати лікаря в електронній мережі зареєстрованих постачальників послуг.

Загалом американцям не подобається сучасний стан розвитку їхньої медицини. Згідно з результатами опитування, проведеного у 2017 р. Commonwealth Fund, 82% громадян США вважають, що чинна система механізмів публічного управління охороною здоров'я потребує або проведення фундаментальної реформи, або її перебудови.

Розглядаючи організацію охорони здоров'я у США, варто зазначити, що головним недоліком її системи механізмів публічного управління є висока вартість медичної допомоги. Витрати на душу населення в Сполучених Штатах Америки становлять 7290 USD на рік, що більше ніж удвічі перевищує середній показник серед індустріально розвинених держав. Тому досвід Сполучених Штатів Америки показує, що запровадити приватне медичне страхування як основне джерело фінансування недоцільно, оскільки можливі серйозні фінансові розбіжності в охороні здоров'я.

Система механізмів публічного управління охороною здоров'я *Німеччини* базується на добре структурованому медичному страхуванні, що складається з державного медичного страхування та страхування приватних фондів. Державне страхування має близько 89% населення; приватне – 9% німців; 2% населення отримують медичну допомогу за спеціальними державними програмами (військові, поліцейські). Фактичний внесок державного медичного страхування у загальні витрати на охорону здоров'я становить понад 60%. Крім того, кошти надходять з інших фондів системи державного страхування (із фондів пенсійного страхування, страхування від виробничих травм), а також із державної скарбниці. Внески для державного медичного страхування

збираються лікарняними фондами (незалежними органами самоврядування). Урядове агентство контролює їхню діяльність і керує нею.

На федеральному рівні систему охорони здоров'я очолює федеральне Міністерство охорони здоров'я й соціального забезпечення, яке також має загальну політику державного медичного страхування, перш за все щодо питання рівності, повноти, порядку надання й фінансування соціальних медичних послуг. Державно-правове регулювання всієї німецької системи соціального страхування в основному базується на Соціальному кодексі, п'ята книга якого безпосередньо стосується державного медичного страхування.

Відповідно до федерального законодавства відповідальність за планування роботи механізмів публічного управління системою охорони здоров'я покладається на землі (всього 16 федеральних земель). Кожна земля повинна забезпечити стабільне фінансування лікарень, гарантуючи забезпечення суспільних потреб в охороні здоров'я. Тому країна розробляє своє законодавство про охорону здоров'я з урахуванням специфіки регіону, його соціального, економічного розвитку тощо, що є причиною суттєвої різниці в характері, обмеженнях і методах планування медичних програм у регіонах.

Медичне страхування в основному (57%) фінансується шляхом внесків обов'язкового державного медичного страхування – Gesetzliche Krankenversicherung. Цей вид страхування охоплює близько 90% населення, решта або має приватне страхування, або покривається іншими спеціальними державними програмами, наприклад військовослужбовці, працівники поліції, отримувачі соціального забезпечення тощо). Близько 10,5% внесків надходять з інших фондів системи державного страхування (пенсійне страхування, страхування від нещасних випадків на виробництві); інші кошти – від приватних страховиків Private Krankenversicherung (8,4%) і прямих особистих платежів (12,2%).

Таким чином, основним джерелом фінансування охорони здоров'я в Німеччині є самоврядні регіональні й федеральні лікарняні фонди (gesetzliche Krankenkassen), які збирають внески й забезпечують фінансування охорони здоров'я на рівні соціального забезпечення держави. Всі лікарні є некомерційними організаціями, які зобов'язані сплачувати членські внески й мають право встановлювати ставку внеску, необхідну для покриття витрат.

Серед переваг німецької системи охорони здоров'я – висока якість наданої допомоги, сучасне медичне обладнання в установах профілактичної допомоги, належна кваліфікація медичних працівників і, що найголовніше, доступність медичної допомоги для всіх. Система медичного страхування забезпечує населення широким спектром безкоштовних послуг, включаючи амбулаторне й стаціонарне лікування, надання ліків за рецептом, забезпечення медичним обладнанням, оплату проїзду до медичного закладу тощо.

**Канада** – федерація з двома конституційно визнаними рівнями влади. Перший рівень – центральний, або «федеральний», уряд, який відповідає за охорону здоров'я, виготовлення фармацевтичних препаратів, фінансування й управління медичними послугами для певної категорії населення. Другий, але конституційно рівний рівень управління складається з десяти органів місцевого самоврядування, які відповідають за широкий спектр програм соціального медичного обслуговування, включаючи велику частину фінансованих і регульованих державою.

Приблизно 70% загальних витрат на охорону здоров'я формуються з загальних податків, що надходять від федеральних, провінційних і територіальних урядів. Більшість державних доходів використовується для забезпечення загальної безоплатної медичної допомоги й субсидування витрат на амбулаторне лікування. Експерти відзначають, що в Канаді, як і в інших країнах світу, витрати на охорону здоров'я продовжують зростати швидше, ніж рівень економіки.

Роль федерального уряду в охороні здоров'я полягає в установленні й контролі національних стандартів системи охорони здоров'я відповідно до Закону Канади про

охорону здоров'я, у фінансуванні провінційних служб охорони здоров'я шляхом переказу грошей і виконання функцій, за які він несе конституційну відповідальність. Однією з таких функцій є надання медичних послуг певній частині населення, включаючи ветеранів, військовослужбовців, ув'язнених у федеральних в'язницях і в'язницях Королівської канадської гірської поліції. Інші функції, пов'язані зі здоров'ям, які виконує федеральний уряд, охоплюють охорону та зміцнення здоров'я, профілактику захворювань тощо.

Система охорони здоров'я коштує платникам податків 9,5% ВВП. Крім того, кожен мешканець витрачає приблизно 3300 доларів на медичні послуги й товари.

70% витрат на охорону здоров'я покривають федеральні, провінційні й територіальні податки. Щорічно місцеві органи охорони здоров'я отримують трансх із загальної скарбниці, що покриває чверть їхніх витрат. Деякі провінції використовують податки від продажу товарів, таких як алкоголь чи лотерейні білети.

Більшість витрат на охорону здоров'я покривається згідно з планами, що стосуються конкретних провінцій, а також субсидіями на ліки, стаціонарну й домашню допомогу. Решту коштів на охорону здоров'я сплачують безпосередньо канадці. Канадська Medicare не покриває витрати, пов'язані з закупівлею медикаментів, корекцією зору, стоматологічними послугами. Тож людям доводиться або платити самим, або купувати додаткову страховку, яку подекуди сплачують роботодавці.

Система охорони здоров'я в Канаді покладається в основному на терапевтів первинної медичної допомоги, які становлять близько 51% лікарів-практиків у Канаді. Вони є своєрідним «посередником» між пацієнтом і системою механізмів публічного управління закладами охорони здоров'я, які контролюють доступ до більшості лікарів-спеціалістів, до лікарняної допомоги, діагностичних оглядів і лікарських засобів, що відпускаються за рецептом. Таких терапевтів первинної медичної допомоги можна змінювати необмежену кількість разів за порадами знайомих і навіть через перепади настрою. Більшість лікарів мають власну приватну практику й користуються високим рівнем самостійності. Багато лікарів працюють у лікарнях чи місцевих оздоровчих центрах (у Квебеку є амбулаторії). Приватним лікарям держава оплачує послуги залежно від наданої ними допомоги. Оплата безпосередньо здійснюється з бюджету провінції чи території. Лікарі, що не практикують, отримують або фіксовану зарплату, або плату залежно від обсягу наданої медичної допомоги.

Коли канадцям потрібна медична допомога, вони звертаються до терапевта чи поліклініки за власним вибором і подають йому карту медичного страхування, видану всім законним громадянам і жителям країни. Канадці не оплачують медичні послуги безпосередньо і їм не потрібно заповнювати різні форми за послуги, що охоплюються страховим полісом. Грошових лімітів чи додаткових платежів за такі послуги немає.

Міцна й ефективна первинна ланка медичної допомоги, вільний вибір лікаря, гарантований пакет медичних послуг на рівні сімейної медицини, як ми бачимо, є світовим стандартом якісної й доступної допомоги в цивілізованих країнах, віддзеркалення якого можна сьогодні спостерігати й в Україні.

Проаналізувавши державно-управлінське, правове й організаційне забезпечення механізмів публічного управління системою охорони здоров'я в Японії, США, Канаді, Німеччині та інших країнах, ми можемо констатувати, що безоплатне надання всіх видів й у будь-яких обсягах медичної допомоги для громадян – недосяжна мрія. Тому що навіть високорозвинені країни не можуть дозволити собі розкіш надавати цілком безкоштовні медичні послуги.

Досвід цих країн слід вважати актуальним з точки зору формування стратегії розвитку медичного страхування в Україні: визначення місії, цілей довгострокового розвитку й покращення інституційного й організаційного середовища України в рамках міжнародного співробітництва. Досвід функціонування систем охорони здоров'я європейських країн також є дуже корисним для України й може бути застосований після



його відповідної адаптації до українських реалій. Це вимагає стратегічного планування розвитку механізмів публічного управління системою охорони здоров'я в Україні включно із сімейною медициною з урахуванням міжнародного досвіду й аналізу результатів його впровадження в пілотних проєктах на конкретних територіях.