

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ
СПРАВ**

Кафедра фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни

«Конституційне право»

обов'язкових компонент
освітньо-професійної програми першого (бакалаврського)
рівня вищої освіти

26 Цивільна безпека 262 Правоохоронна діяльність

за темою - *Територіальна організація публічної влади у сучасних державах*

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 25.09.2023 р. № 8

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023 р. № 5

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 22.09.2023 р. № 8

Розглянуто на засіданні кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 (протокол від 18.08.2023 № 8).

Розробник: професор кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, кандидат юридичних наук, доцент Коломієць Ю. М.

Рецензенти:

1. Доцент кафедри конституційного і муніципального права юридичного факультету Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна, к.ю.н., доцент Зубенко Г. В.
2. Доцент кафедри конституційного і міжнародного права факультету № 4 Харківського національного університету внутрішніх справ, к.ю.н., доцент Логвиненко Є. С.

План лекції:

1. Поняття та сутність територіальної організації публічної влади.
2. Особливості здійснення публічної влади в державах залежно від форми територіального устрою. Системи здійснення публічної влади на місцях.
3. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні.
4. Конституційно-правовий статус місцевого самоврядування в Україні.

Рекомендована література

Основна:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змін.). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 502.
3. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>
4. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141-19>
5. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII (зі змін.) URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (із змін.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
9. Державне будівництво і місцеве самоврядування: посіб. для підгот. до іспиту. Харків: Право, 2019. 211 с.
10. Конституційне право України: підручник. Ужгород: ВД «Гельветика», 2018. 461 с.
11. Конституційне право: навч. посіб. Харків: ХНУВС, 2017. 358 с.
12. Конституційне право: підручник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука. Харків, 2019. 484 с.
13. Любченко П. М. Муніципальне право: підручник. Харків: Право, 2019. 510 с.
14. Муніципальне право України: навч. посібн. для підготовки до іспитів / під ред. Тетарчук І. Київ: Центр навчальної літератури, 2020. 206 с.
15. Нестерович В. Ф. Практикум з Конституційного права України. Київ: Ліра-К, 2018. 639 с.
16. Панкевич О. З. Державне право зарубіжних держав: підручник. Львів: ЛьвДУВС, 2019. 259 с.

17. Порівняльне конституційне право: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 327 с.

18. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: академічний курс. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 461 с.

Додаткова:

1. Волошина Я. Місцеве самоврядування: теорії походження та їх реалізація. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 117-122. URL: <http://pgpr-journal.kiev.ua/archive/2018/3/23.pdf>

2. Гайдар М. Є. Принципи місцевого самоврядування в аспекті процесу об'єднання територіальних громад в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 4 (29), т. 2. С. 8-13. URL: <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/426>

3. Гамбург І., Гамбург С. Закріплення моделі політико-територіального устрою в конституціях держав: плюралізм підходів і досвід для України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 365-370. URL: <http://pgpr-journal.kiev.ua/archive/2020/4/64.pdf>

4. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 20-23. URL: <http://er.dduvs.in.ua/xmlui/handle/123456789/3703>

5. Костицький В. Місцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади. *Вісник АПСВТ*. 2018. № 1. С. 48-50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VAPSV_2018_1_10.

6. Трачук П. А. Місцеве самоврядування у системі публічної влади України. *Закарпатські правові читання*. 2017. Т. 1. С. 176-180. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/13600.pdf>

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

1. <http://archive.nbuv.gov.ua/> – офіційний сайт Національної бібліотеки імені Вернадського.

2. <http://portal.rada.gov.ua/> – офіційний веб-сайт Верховної Ради України.

3. <http://www.ccu.gov.ua> – офіційний сайт Конституційного Суду України.

Текст лекції

1. Поняття та сутність територіальної організації публічної влади

Правове регулювання статусу органів влади, їх організації та функціонування безпосередньо залежить від територіальних особливостей держави та можливостей органів влади впливати на її територіальний устрій. Сучасні правові реалії багатьох країн світу, в тому числі й України, свідчать про недостатнє використання в законодавстві категорій «територіальна організація влади» та «публічна влада». Серед нечисленних прикладів

сучасного зарубіжного досвіду їх офіційного застосування можна назвати: Конституцію Польщі 1997 р., яка закріплює, що територіальний устрій Польської Республіки забезпечує децентралізацію публічної влади; розділ 8 Конституції Іспанії 1978 р. «Про територіальний устрій держави» та розділ 3 Конституції Бразилії 1988 р. «Про організацію держави», що регламентує питання влаштування території країни. Конституція України містить розділ IX з назвою «Територіальний устрій України», однак у ньому не закріплюються взаємовідносини різних рівнів публічної влади в межах території держави, а відображаються лише принципи територіального устрою та адміністративно-територіальна система.

Крім територіального чинника, територіальна організація публічної влади пов'язана із системою відповідних органів публічної влади та їх територіальною дислокацією. Відповідні питання регулюються на конституційному рівні, на рівні статусних законів і, переважно, на підзаконному рівні. Більшою мірою ці питання стосуються формування розгалуженої системи органів державної виконавчої влади на місцевому рівні, органів влади, що формуються Президентом України, а також системи органів місцевого самоврядування, які утворюються за територіальною ознакою.

***Територіальну організацію публічної влади** в державі можна трактувати як систему взаємовідносин між різними рівнями публічної влади в державі, тобто державою в цілому й окремими частинами її території, а точніше – між центральною владою держави та владою її різних територіальних складових, а також між владою самих цих територіальних частин держави.*

При цьому в сучасних країнах традиційно виділяють дві системи влади на місцевому рівні:

1) ***місцеве управління** як управлінську діяльність у місцевій територіальній одиниці, що здійснюється центральною владою або адміністрацією вищестоящого територіального рівня управління.* Здійснюється місцеве управління, як правило, через призначувані вищестоящою владою адміністративні органи.

Так, у Франції в рамках регіону органом управління є префект республіки, що призначається урядовим декретом і представляє уряд і його членів у відносинах із населенням. До його компетенції входять питання фінансів, безпеки, освіти тощо;

2) ***місцеве самоврядування** як публічну владу територіальних громад.* Головними ознаками органів місцевого самоврядування є їхня виборність зі значною самостійністю у вирішенні місцевих питань. Дана самостійність ґрунтується на муніципальній власності, праві стягнення й розпорядження місцевими податними, можливості прийняття широкого кола нормативних актів з питань місцевого управління, розпорядженні місцевою поліцією тощо.

Це різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади, насамперед за функціями та повноваженнями. Разом із тим місцеве управління та місцеве самоврядування є складовими єдиного процесу

публічного управління суспільними справами, що взяті окремо не можуть повноцінно виконувати своїх функцій в умовах демократизації владної системи. Головною відмінністю державної влади від муніципальної є те, що першій належить державний суверенітет, тобто верховенство, самостійність державної влади в межах країни, її незалежність, рівноправність у міжнародних відносинах. Натомість публічні владні повноваження органів місцевого самоврядування не поширюються на всю територію держави, і місцеве самоврядування не може діяти незалежно в міжнародних відносинах.

Серед новітніх підходів щодо побудови взаємовідносин між підсистемами влади на місцевому рівні набуває поширення практика муніципального дуалізму, яка дає змогу провести раціоналізацію взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням, зберігаючи при цьому їх особливу правову природу (самостійність), невід'ємні права з одночасною децентралізацією частини функцій виконавчої влади.

Отже, *територіальна організація влади* є комплексною конституційно-правовою категорією, яка містить територіальний та системно-структурний чинники організації публічної влади. Пріоритетність територіальної організації влади в процесі розбудови держави є визначальною, оскільки саме ця категорія дозволяє поєднати організаційну, територіальну, правову та економічну основи функціонування органів публічної влади різних рівнів з урахуванням децентралізаційних процесів у владній сфері. Це дозволяє на практиці значно підвищити ефективність механізму влади та забезпечити його дієвість.

2. Особливості здійснення публічної влади в державах залежно від форми територіального устрою. Системи здійснення публічної влади на місцях

Ключовою категорією, яка потребує аналізу в аспекті територіальної організації влади, є поняття **«публічна влада»**, *що являє собою різновид влади в державі, яка зосереджується на управлінні всією державною інфраструктурою, реалізовується переважно через спеціально утворений апарат управління і спрямовується на задоволення потреб економічно пануючого класу з урахуванням інтересів переважної більшості населення країни.*

Публічна влада сучасного суспільства являє собою колективність, жорстко «прив'язану» до певної території. Влада державних і муніципальних органів поширюється на підвладних суб'єктів не за соціальною (родинною, корпоративною, релігійною тощо), а за територіальною ознакою. Цій владі мають підкорятися всі суб'єкти, які перебувають у межах відповідної просторово-географічної одиниці, визначеної законодавством.

У кожній країні територіальний поділ має свої особливості, які обумовлені дією різних історичних, географічних, економічних, демографічних, етнічних та інших чинників. Ці аспекти мають суттєве значення для з'ясування потенційних і реальних можливостей держави і

місцевого самоврядування, визначення місця й ролі певних місцевостей серед аналогічних територіальних одиниць.

Розрізняють два основні види територіального устрою: політико-територіальний і адміністративно-територіальний.

Політико-територіальний устрій передбачає поділ території держави на окремі самостійні частини. Він є характерним для федеративних держав (Австрія, Королівство Бельгія, ФРН тощо).

Адміністративно-територіальний устрій – це внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці. Він властивий унітарним державам (Велика Британія, Польща, Португалія, Франція тощо).

Відповідно до прийнятої в багатьох країнах доктринальної концепції, розрізняються «природні» й «штучні» адміністративно-територіальні одиниці.

Перші – це різного роду поселення, села, міста, де люди історично й «природно» групувалися для спільного життя. Вони обирали для управління певних осіб (старійшин), створювали свої колегіальні керівні органи (сходи, збори, ради). Ця форма одержала в сучасному праві назву *общинного (комунального) самоврядування*.

Районування території країни актами державних органів обумовило появу «штучних» адміністративно-територіальних одиниць – губерній, областей, районів, воєводств тощо. У таких одиницях можуть мати місце як виборні органи самоврядування, так і діяти лише призначені зверху чиновники (у Болгарії – управителі областей, у Польщі – воєводи, у Таїланді – губернатори). Якщо є виборні органи, то це регіональне самоврядування, якщо є призначені чиновники – регіональне державне управління.

Територіальний устрій у федеративних державах характеризується наявністю політичних зв'язків між державою і суб'єктами федерації; в унітарних державах зв'язок між державою і адміністративно-територіальними одиницями має адміністративний характер.

Територіальний устрій може мати симетричну або асиметричну будову. При *симетричному територіальному устрої* держави адміністративно-територіальні або політико-територіальні одиниці, які його утворюють, мають однаковий статус. Наприклад, ФРН складається з 16-ти земель, які мають однаковий конституційно-правовий статус, тобто має симетричний федеративний територіальний устрій. Що стосується унітарних держав, то суто симетричний устрій зустрічається вкрай рідко, оскільки це стосується, у першу чергу, столиці. Саме вона, як правило, має дещо інший статус порівняно з іншими територіальними одиницями.

У *державі з асиметричним адміністративно-територіальним устроєм* територіальні частини мають різний правовий статус. Такі особливості притаманні, наприклад, для Італії, де Сицилія, Сардинія та деякі інші територіальні одиниці мають особливі форми та умови автономії, причому статус цих автономій визначається окремими конституційними законами.

Аналізуючи різні національні унітарні системи з точки зору їх внутрішньої організації, можна констатувати, що одними з ключових факторів застосування того чи іншого типу такої системи є баланс та рівновага централізованого та децентралізованого підходів (принципів) функціонування публічної влади. Тому принцип централізації органічно пов'язаний із принципом децентралізації, що знаходить своє вираження у визнанні та гарантуванні місцевого самоврядування.

Під *централізацією* розуміють тип публічного управління, що характеризується зосередженням (тобто *концентрацією*) функцій соціального і державного управління в центральних владних структурах (органах, установах, відомствах тощо), вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення тощо) є обов'язковими для нижчих рівнів. *Децентралізацією* визначається послідовний процес передачі (тобто *деконцентрації*) із центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави.

Варто відзначити, що принцип централізації та децентралізації територіального устрою знаходить своє логічне продовження і в інших принципах організації та діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, розмежуванні їхніх функцій та повноважень.

Важливими є принципи адміністративно-територіального устрою, які визначають сутність і зміст регіональної політики унітарної держави, визнають і гарантують права територіальних колективів тощо.

Принципами територіального устрою та адміністративно-територіального поділу є: повсюдність; компактність, тобто адміністративно-територіальні одиниці повинні бути компактними, без анклавів та віддалених відступів; спадкоємність – основні характеристики адміністративно-територіального поділу мають зберігати наявні межі інфраструктур та комунікацій; гнучкість та адаптивність – адміністративно-територіальний устрій повинен порівняно легко пристосовуватися до територіальних змін у суспільстві – змін у соціальних та управлінських технологіях, економіці, розселенні, споживанні тощо.

У юридичній літературі прийнято виділяти чотири основні *системи здійснення публічної влади на місцях*: англосаксонську, романо-германську, іберійську та радянську. Головним критерієм для наведеної класифікації є принципи, які є фундаментом відносин місцевих органів між собою та із центральними органами влади. Водночас на сучасному етапі така класифікація є, певною мірою, умовною, тому що сьогодні у зарубіжних країнах спостерігається тенденція щодо їх зближення.

Англосаксонська система організації публічної влади існує в Австралії, Великій Британії, Канаді, США тощо. Для даної системи характерно наступне: місцеве управління має максимум децентралізації; місцеві представницькі органи діють автономно у межах наданих їм повноважень; контроль центру за діяльністю місцевих органів має посередній характер, тобто здійснюється через відповідні міністерства та судові органи; на місцях

відсутні уповноважені центральної влади. Зокрема, у США лише федеральні програми визначають межі діяльності штатів і місцевих органів управління. Водночас більшість учених у галузі місцевого управління підкреслюють формальність такої самостійності місцевих органів. Так, Д. Харвей зазначає, що на практиці британські органи місцевого управління скоріше є агентами центрального уряду, ніж слугами своїх виборців. Більше того, за даною системою поняття «місцевого самоврядування» та «місцевого управління» збігаються, а в юридичній літературі більше використовується термін «місцеве управління».

Романо-германська система у світі є більш поширеною. Вона властива європейським державам (у тому числі постсоціалістичним), державам Африки, Азії та Близького Сходу. За даною системою, на місцях функціонують як агенти органів державного управління, так і місцеві представницькі органи (органи місцевого самоврядування). Призначені агенти державної адміністрації, як правило, здійснюють виконавчу владу на місцях і нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. У свою чергу, органи місцевого самоврядування управляють місцевими справами.

Іберійська система переважає в країнах Латинської Америки (Бразилії, Еквадорі, Колумбії, Мексиці, Перу тощо) і є дещо схожою з романо-германською системою. Водночас функціонування президентської республіки впливає на статус місцевих органів управління та місцевих органів самоврядування. У таких державах форми та способи державного управління мають перевагу порівняно з повноваженнями місцевих представницьких органів. Однак при здійсненні управлінських повноважень, які виходять за межі місцевих інтересів, дані органи розглядаються вже як інструмент державної адміністрації, тобто відбувається процес «одержавлення» органів місцевого самоврядування. Принцип виборності муніципалітетів трактується як засіб децентралізації управління.

Від розглянутих вище систем організації публічної влади кардинально відрізняється *радянська система*. Дана модель існувала у Радянському Союзі та інших країнах соціалістичної спрямованості. У доктрині радянського державного права місцеві ради розглядалися як органи єдиної державної влади, основною функцією яких було втілення у життя актів центральної влади на своїй території. Зазначена система заснована на принципі повновладдя представницьких органів (рад) відповідної території та відмови від принципу поділу влад. Зараз вона зберігається у В'єтнамі, КНР, КНДР та на Кубі. Зокрема, Конституція Куби 2019 р. – Глава 12 «Місцеві органи народної влади», ст. 103 визначає, що місцеві Асамблеї народної влади є місцевими вищими органами державної влади і наділяються найвищою владою для здійснення державних функцій у відповідних територіальних одиницях. З цією метою та в межах свого кола відання вони здійснюють державне управління.

Водночас світовій практиці відомі приклади здійснення публічної влади на місцевому рівні, що виходять за межі вказаних систем.

2. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні.

У більшості держав прийнята концепція, відповідно до якої органами державної влади є лише центральні органи (парламент, глава держави, уряд тощо), їхні представники на регіональному рівні (призначувані комісари, префекти, губернатори), а також суди. Наявність державних адміністрацій на місцевому рівні відображає централізовані форми організації державної влади і є характерною для тоталітарних або посттоталітарних (перехідних) суспільств на шляху до побудови громадянського суспільства. У таких державах саме на місцеві адміністративні органи покладається здійснення місцевого управління. Водночас необхідно зазначити, що функціонування місцевих органів державної влади є можливим і в демократичних державах. Наприклад, ключовою ланкою в системі державної виконавчої влади у Франції є департамент. Це той рівень, де діє місцева державна адміністрація. На чолі цієї адміністрації стоїть префект – представник держави на регіональному рівні, а сама адміністрація наділена досить великими владними повноваженнями і включає в себе цілу систему важливих служб, які забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні. У Республіці Польща на місцевому (регіональному рівні) державна адміністрація представлена інститутом воєводи, який одночасно наділяється контрольними повноваженнями у самоврядній сфері.

Як зазначалося, місцеве управління являє собою управлінську діяльність у місцевій територіальній одиниці, яка здійснюється центральною владою або адміністрацією вищестоящего територіального органу управління. В Україні такими органами є місцеві державні адміністрації.

На даний час правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. та іншими нормативно-правовими актами.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. У межах своїх повноважень вона здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі, забезпечуючи таким чином:

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

- 4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Діяльність МДА, як і інших органів державної влади, ґрунтується на принципах відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів.

Очолюють МДА їх голови, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням КМУ. Водночас Президент України може порушити перед КМУ питання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури. Строк повноважень голів місцевих державних адміністрацій збігається з терміном повноважень Президента України.

Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожен посаду вноситься одна кандидатура.

Голови МДА набувають повноважень з моменту призначення і при їх здійсненні є відповідальними перед Президентом України і КМУ, а також підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Для належного виконання свої повноважень голови МДА призначають своїх заступників (за погодженням з КМУ) та керівників структурних підрозділів державних адміністрацій (за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України).

Склад МДА формують голови МДА у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 визначено рекомендаційний перелік структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій.

Голови МДА, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій не можуть бути народними депутатами України або суміщати свою службову діяльність з іншою, в тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку.

Не можуть бути призначені на посади в місцеві державні адміністрації особи, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», повноваження голів МДА *припиняються* Президентом України у разі:

- 1) порушення ними Конституції України і законів України;
- 2) втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- 3) визнання судом недієздатним;
- 4) виїзду на проживання в іншу країну;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду;
- 6) порушення вимог несумісності;
- 7) висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради;
- 8) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій *можуть бути припинені* Президентом України у разі:

- 1) прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації;
- 2) подання Прем'єр-міністра України;
- 3) висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради;
- 4) з інших підстав, передбачених цим та іншими законами України;
- 5) з ініціативи Президента України.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються також у разі їх смерті.

У разі обрання нового Президента України голови МДА продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. У цьому випадку передача повноважень супроводжується передачею їм відповідних фінансових,

матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Для реалізації наданих повноважень МДА мають право:

1) проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування за напрямками, визначеними Законом;

2) залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції МДА, а також залучати громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, до підготовки аналізів регуляторного впливу та виконання заходів із відстеження результативності регуляторних актів;

3) одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності;

4) давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку;

5) звертатися до суду та здійснювати інші функції і повноваження у спосіб, передбачений Конституцією та законами України.

МДА також здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та підзвітні і підконтрольні цим радам у частині делегованих ними повноважень. Делегування повноважень супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Водночас голови МДА мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної МДА, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. При цьому даним рішенням глава держави може як задовольнити пропозицію обласної чи районної ради, так і відмовити у її задоволенні.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови МДА.

У своїй діяльності місцеві державні адміністрації взаємодіють як з органами державної влади різного рівня, так і з органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, розташованими у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, підприємствами, установами, організаціями різних форм власності з метою більш ефективного вирішення поставлених перед ними завдань.

Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю.

Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації мають право скасовувати накази керівників відповідних структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України та актам органів виконавчої влади вищого рівня.

Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними. За наявності підстав, передбачених законодавством, голови обласних державних адміністрацій можуть порушувати питання перед КМУ про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів районних державних адміністрацій. Крім того, голова обласної державної адміністрації за результатами роботи районної державної адміністрації може застосовувати встановлені законодавством заходи заохочення до посадових осіб районної державної адміністрації.

Тісною є співпраця МДА з органами місцевого самоврядування відповідного рівня. Так, голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад, а голови районних державних адміністрацій – на засіданнях районних рад.

Голови МДА щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

МДА на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

У разі розгляду МДА питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції.

Голови МДА, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції. Однак МДА втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень не мають права.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

МДА забезпечують додержання прав і свобод громадян. Громадяни звертаються до МДА у вирішенні питань, що належать до сфери повноважень МДА. Посадові особи МДА зобов'язані розглянути звернення громадян і не пізніше ніж у визначений законом термін прийняти рішення або дати обґрунтовану відповідь. Посадові особи проводять особистий прийом громадян у порядку, визначеному законом.

Рішення посадових осіб МДА можуть бути оскаржені Президенту України, органу виконавчої влади вищого рівня, Уповноваженому ВРУ з прав людини або до суду.

Підсумовуючи, варто зазначити, що територіальна організація публічної влади в Україні потребує як інституційного, так і функціонального реформування у напрямі забезпечення децентралізації влади, оскільки прояви двовладдя на місцевому рівні призводять до неякісного забезпечення прав населення, складності отримання адміністративних послуг, появи корупції.

3. Конституційно-правовий статус місцевого самоврядування в Україні.

Законодавство України, яке регламентує правовий статус місцевого самоврядування, базується на Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 р. задля виконання зобов'язань перед Радою Європи.

Конституція України закріплює за громадянами право на місцеве самоврядування. У ст. 140 Основного Закону зазначається, що ***місцеве самоврядування*** є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – *самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.*

Водночас Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. дає більш повне визначення. Відповідно до ст. 1 Закону, ***місцеве самоврядування в Україні*** – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного

об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Основою організації та функціонування місцевого самоврядування виступають його принципи – вихідні ідеї, що визначають його властивості та ознаки. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування здійснюється за принципами:

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

Чинне законодавство передбачає, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо через різноманітні форми прямої демократії (місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори тощо), так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Цим забезпечується поєднання прямої та представницької демократії.

Отже, сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування, утворює **систему місцевого самоврядування**, під якою розуміють організаційно-правовий механізм здійснення місцевого самоврядування в межах окремої самоврядної адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста, – територіальні громади яких виступають самостійними суб'єктами місцевого самоврядування.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5), система місцевого самоврядування включає:

- а) територіальну громаду;
- б) сільську, селищну, міську раду;
- в) сільського, селищного, міського голову;
- г) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- д) старосту;
- е) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- є) органи самоорганізації населення.

Крім того, в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Первинним елементом системи місцевого самоврядування виступає територіальна громада, яка безпосередньо здійснює місцеве самоврядування за допомогою різних форм прямої демократії. Нормативне визначення *територіальної громади* дається у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – *жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.*

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за ознакою належності до відповідних територіальних громад. При цьому будь-які обмеження цього права залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Інститути місцевої демократії (пряма та представницька демократія) забезпечують тісний зв'язок населення, територіальної громади в цілому з органами і посадовими особами місцевого самоврядування та гарантують вирішення всіх питань місцевого значення в інтересах територіальної громади.

Основними формами участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування є: місцевий референдум; вибори депутатів відповідної місцевої ради та передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування (місцеві вибори); загальні збори (конференції) громадян за місцем проживання; колективні та індивідуальні звернення (петиції) до органів і посадових осіб міського самоврядування; громадські слухання; місцеві ініціативи; участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах міського самоврядування; інші, не заборонені законом, форми.

Важливим кроком на шляху до децентралізації, передачі значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування стало створення об'єднаних територіальних громад. Це стало важливим чинником посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення; формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого

розвитку відповідних територій, більш ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів; створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування за рахунок створення добровільного об'єднання територіальних громад. Основні умови об'єднання територіальних громад, порядок його ініціювання, порядок утворення об'єднаної територіальної громади та порядок діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаній територіальній громаді до формування нових органів врегульовуються відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р.

Після об'єднання такі громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і навіть будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території тощо.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 10), *органами місцевого самоврядування*, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, є сільські, селищні, міські ради. Згідно з ч. 4 ст. 140 Конституції України, «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради».

Організація і порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних та міських голів визначаються Виборчим кодексом України від 19 грудня 2019 р. та окремими положеннями Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р.

Місцеві вибори в Україні є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Рада вважається правомочною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу місцевої ради.

Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить також п'ять років.

Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 26) визначає *виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад*, яку становлять питання, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях відповідної ради. До них, зокрема, належать питання: щодо самоорганізації ради та формування її органів; організації і функціонування системи місцевого самоврядування; питання економічного та соціального розвитку території, бюджету, управління комунальної власності.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну

територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Він здійснює три основні функції: 1) представляє територіальну громаду у відносинах з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями; 2) головує на пленарних засіданнях відповідної ради; 3) очолює виконавчий комітет відповідної ради. Всі ці функції взаємопов'язані.

Сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень. 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.

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.

Виконавчі органи рад – це їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. 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. Виконавчий комітет ради утворюється радою на термін її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради. Очолює виконавчий комітет відповідно сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті ради. Після закінчення повноважень ради кількісний склад виконавчого комітету визначається самостійно відповідною радою, а його персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради – за пропозицією голови відповідної ради.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів ради. Суттєве значення має те, що він має право попередньо розглядати 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.

Обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради, природу. Вони не виступають представницькими органами обласних та

районних громад. Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єкти місцевого самоврядування. Обласні, районні ради конституційовані як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами.

Конституція України (ст. 143) до відання обласних, районних рад відносить: а) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; б) затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контроль за їх виконанням; в) вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Очолює обласну, районну раду її голова, який обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням. Повноваження голови ради можуть бути припинені радою достроково, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування. Голова ради працює в раді на постійній основі. Він не може мати іншого представницького мандата, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток.

Обласна, районна рада може утворити президію (колегію) ради в складі голови ради, його заступника, голів постійних комісій ради, уповноважених представників депутатських груп і фракцій, яка є дорадчим органом ради. Президія (колегія) ради попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради, вона може приймати рішення, які мають дорадчий характер.

Обласна, районна рада не утворює власних виконавчих органів, а відповідні повноваження делегуються нею обласній, районній державній адміністрації.

Статус депутата місцевої ради в Україні. Депутат як повноважний представник територіальної громади має виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади або її частини – виборців свого виборчого округу, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Статус депутата місцевої ради визначається Конституцією України, Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. та іншими законами України.

Депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який відповідно до Конституції України і закону

про місцеві вибори обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на строк, встановлений Конституцією України.

Мандат депутата місцевої ради є імперативним: виборці можуть давати накази своїм депутатам, а депутат є відповідальним і підзвітним перед ними. Депутат, який не виправдав довіри виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними у порядку, встановленому розділом VI Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Депутатом може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України.

Депутатом не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Повноваження депутата місцевої ради можна умовно поділити на дві групи: повноваження у раді і повноваження у виборчому окрузі.

Повноваження депутата місцевої ради, як і будь-якої іншої виборної особи, можуть бути припинені достроково. Так, відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково за наявності перелічених підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради у разі:

- 1) його відкликання виборцями у встановленому цим Законом порядку;
- 2) припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;
- 3) обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України і законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень;
- 4) обрання його депутатом іншої місцевої ради;
- 5) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- 6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі, або набрання законної сили рішенням суду, яким його притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, та застосовано покарання або накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- 7) набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів чи активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави;
- 8) його смерті.

Чинним законодавством задекларовано «відповідальність» депутата перед виборцями, і якщо народний обранець є не досить «відповідальним», то можна його відкликати. Так, відповідно до ст. 37 Закону України «Про

статус депутатів місцевих рад», підставами для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою можуть бути:

- порушення депутатом місцевої ради Конституції і законів України, що встановлено судовим рішенням, яке набрало законної сили;
- пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин, обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі;
- невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, невиконання депутатом місцевої ради зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними;
- невходження депутата, обраного в багатомандатному виборчому окрузі, до фракції місцевої організації партії, за виборчим списком якої він обраний, або припинення членства депутата місцевої ради у фракції.

Право вносити пропозицію про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (не раніше ніж через рік з моменту набуття таких повноважень) мають місцева організація політичної партії, від якої його обрано депутатом, а також громадяни України, які є виборцями відповідного виборчого округу. Рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою приймається на зборах виборців у кількості не менше:

- 1) 30 осіб для відкликання депутата сільської, селищної ради;
- 2) 100 осіб для відкликання депутата міської ради міста районного значення та районної у місті ради;
- 3) 300 осіб для відкликання депутата міської ради міста обласного значення та районної у місті ради;
- 4) 150 осіб для відкликання депутата районної ради;
- 5) 400 осіб для відкликання депутата обласної, Київської, Севастопольської міської ради.

При цьому забороняється проводити збори виборців щодо відкликання депутата місцевої ради в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, у місцях видачі заробітної плати, пенсій, допомоги, стипендій, інших соціальних виплат, надання благодійної допомоги.

Рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою місцевою організацією політичної партії, від якої його обрано депутатом, приймається на зборах (конференції) цієї організації, які проводяться у порядку, передбаченому статутом політичної партії. Таке рішення приймається не менше ніж двома третинами голосів присутніх учасників (делегатів) зборів (конференції).

Рішення про відкликання депутата за народною ініціативою приймається територіальною виборчою комісією.

Також повноваження депутата місцевої ради можуть припинятися достроково за рішенням відповідної ради у зв'язку з: 1) набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі; 2) особистою заявою депутата місцевої ради

про складення ним депутатських повноважень; 3) несплатою аліментів на утримання дитини, що призвела до виникнення заборгованості, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Отже, інститут дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради повинен стати засобом формування якісного представницького складу сільських, селищних, міських рад та гарантією посилення відповідальності обраних представників перед територіальними громадами.

Якісними характеристиками статусу депутата місцевої ради є *гарантії* його незалежності, вимоги несумісності, які втілюються у конкретних формах його діяльності.

Депутатський індемнітет у системі представництва місцевого самоврядування тлумачиться обмежено. Насамперед, треба виділити неприпустимість переслідування депутатів за висловлювані ними думки, позицію, яка може виражатися і при голосуванні.

Крім того, депутатський індемнітет пов'язаний із правом депутата на винагороду за свою діяльність. Йому гарантується відшкодування його середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних із депутатською діяльністю, за рахунок відповідного бюджету лише на період сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень у випадках, передбачених законом (ч. 3 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування»). Участь депутатів у роботі постійних комісій ради здійснюється на громадських засадах, окрім голів постійних комісій з питань бюджету за рішенням обласних рад (ч. 13 ст. 47 вказаного Закону). Отже, право на винагороду депутата місцевої ради тісно пов'язане з тимчасовим звільненням його від виконання службових чи виробничих обов'язків за основним місцем роботи на період діяльності в раді або її органах.

Несумісність депутатського мандату. Депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті.

Депутат місцевої ради не може використовувати свій депутатський мандат у цілях, не пов'язаних із депутатською діяльністю.

Депутат місцевої ради не може мати іншого представницького мандата.

Гарантії незалежності депутата місцевої ради поділяються на організаційні, матеріальні, гарантії трудових прав. Організаційні гарантії пов'язані з виконанням його обов'язків, зокрема брати участь у роботі сесій інших рад і зборах колективів підприємств, установ, організацій та громадян за місцем проживання, правом на невідкладний прийом посадовими особами, одержанням необхідної інформації, правом вимагати усунення порушення

законності (ст. ст. 17, 19, 20 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»). Матеріальні та трудові гарантії депутата тісно пов'язані з його індемнітетом.