

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
КРЕМЕНЧУЦЬКИЙ ЛЬОТНИЙ КОЛЕДЖ**

**Циклова комісія соціально-гуманітарних дисциплін та фізичної
підготовки**

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

**з навчальної дисципліни «Конституційне право»
обов'язкових компонент освітньо-професійної програми першого
(бакалаврського) рівня вищої освіти
Аеронавігація**

**за темою 16 - Територіальна організація публічної влади у сучасних
державих**

Харків 2022

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30.08.22 р. № 8

СХВАЛЕНО

Методичною радою
Кременчуцького льотного
коледжу Харківського
національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 22.08.22 р. № 1

ПОГОДЖЕНО

Секцією науково-методичної ради
ХНУВС з гуманітарних та соціально-
економічних дисциплін
Протокол від 29.08.22 р. № 8

Розглянуто на засіданні циклової комісії соціально-гуманітарних дисциплін та фізичної підготовки, протокол від 10.08.2022 № 1

Розробник: викладач циклової комісії соціально-гуманітарних дисциплін та фізичної підготовки, спеціаліст вищої категорії Хомяк О.В.

Рецензенти:

1. Викладач циклової комісії соціально-гуманітарних дисциплін та фізичної підготовки КЛК ХНУВС, к.пед.н., доктор філософії, спеціаліст вищої категорії, Кірюхіна М.В.
2. Доцент кафедри галузових юридичних наук Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського кандидат юридичних наук Латишева В.В.

План лекції

1. Поняття та сутність територіальної організації публічної влади.
2. Поняття місцевого самоврядування, його соціальне призначення і політична роль.
3. 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. Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст.799.
4. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 31. Ст.429.
5. Веніславський Ф.В. Конституційне право України в схемах і таблицях: навч. посіб. для студ. юрид. вузів та фак. Харків: Право, 2014. 376 с.
6. Григоренко Є.І., Передерій О.С. Конституція та засади конституційного ладу України у питаннях та відповідях: навч. посіб. / Харків: Харк. ун-т повітряних сил ім. І. Кожедуба, 2010. 172 с.
7. Державне право зарубіжних країн. Особлива частина: навч. посіб. / Л.Д. Варунц, А.В. Войціховський, Т.І. Гудзь та ін. Харків: ХНУВС, 2011. 292 с.
8. Закоморна, К.О. Державне (конституційне) право зарубіжних країн (навчальні матеріали та схеми): посіб. для підгот. до іспитів. Харків: Право, 2016. 278 с.
9. Коломієць Ю.М. Державне право зарубіжних країн. Загальна частина: навч. посібник. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2010. 211 с.
10. Конституції зарубіжних країн: Навч. посіб. / Авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк та ін. / За заг. ред. В.О. Серьогіна. Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. 664 с.
11. Конституційне право України: посіб. для підгот. до іспитів / Ю.Г. Барабаш, Т.М. Слінько, Л.І. Летнянчин та ін. Харків: Право, 2016. 345 с.
12. Конституційне право України: посіб. для підгот. до іспитів. Харків: Право, 2017. 369 с.
13. Конституційне право України: посіб. для підготовки до іспитів / Ю.Г. Барабаш, Л.К. Байрачна, І.І. Дахова та ін. Харків: Право, 2015. 328 с.
14. Конституційне право: навч. посіб – Харків: ХНУВС, 2017. 358 с.
15. Нестерович В.Ф. Практикум з Конституційного права України. Київ: Ліра-К, 2018. 639 с.
16. Федоренко В.Л. Конституційне право України: підручник. Київ: Ліра-К, 2016. 615 с.

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

Допоміжна:

1. Гудзь Т.І. Конституційне закріплення суспільного ладу: основні підходи. *Право і безпека*. 2015. № 3(58). С. 21-25.

2. Кравцова З.С. Моделі конституційного закріплення принципів конституційного ладу. *Право і громадянське суспільство*. 2014. URL: http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-7-2014/item/download/93_84dcae5389fdbf19939d9c126f8825f3

3. Куян І. До питання про абсолютність і обмеженість (відносність) суверенітету держави. *Право України*. 2011. № 7. С. 148-156.

4. Маслова Л. А. Моніторинг загроз розвитку суспільства в духовній сфері. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_12

5. Ткаченко Є.В. Право на свободу віросповідання: судовий захист та деякі проблеми реалізації. *Теорія і практика правознавства*. 2015. № 2(8). С. 1-18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_2_7

6. Шаповал В. Форма державного правління як конституційний *modus vivendi* сучасної держави. *Право України*. 2009. № 10. С. 38-56.

7. Шаповал Т. Народний суверенітет та політичні права і свободи (питання співвідношення). *Право України*. 2008. № 2. С. 9-11.

8. Шаправський С. А. Конституційно-правове забезпечення державно-церковних відносин країн центрально-східної Європи. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія: Історичне релігієзнавство*. 2014. Вип. 11. С. 154-168.

9. Шершун К.П. До питання про межі конституційно-правового регулювання економічних відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 36(1). С. 80-82.

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

1. <http://portal.rada.gov.ua/> – офіційний веб-сайт Верховної Ради України.
2. <http://www.ac-rada.gov.ua> – офіційний сайт Рахункової палати України.
3. <http://www.ccu.gov.ua> – офіційний сайт Конституційного Суду України.
4. <http://www.kmu.gov.ua/control/> – єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.
5. <http://www.ombudsman.kiev.ua> – офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України.
6. <http://www.president.gov.ua/> – офіційне інтернет-представництво Президента України.
7. <http://www.rainbow.gov.ua> – офіційний сайт Ради національної безпеки і оборони України.

Текст лекції

1. Поняття та сутність територіальної організації публічної влади.

Історично склалося три "класичних" форми державно-територіального устрою: унітарна держава, федеративна держава (федерація), конфедерація.

Унітарна держава - цільне політичне утворення, частини (територіальні підрозділи) якого (департаменти, провінції, округу тощо) мають статус лише адміністративно-територіальних одиниць, що не володіють якими-небудь суверенними правами. У цих утворень немає свого законодавства і своєї судової системи, органи адміністративного управління або підлеглі безпосередньо центральним органам влади, або мають подвійне підпорядкування - "центру" і місцевим представницьким органам.

Унітарна форма є характерною для невеликих (тому що невелика територія легко керована за допомогою звичайних адміністративних методів), найчастіше однонаціональних (через відсутність необхідності здійснення права кожного народу на самовизначення і самостійне державне будівництво), а та-кож для монархічних держав (у зв'язку з традиціями). Прикладами можуть бути Польська Республіка, Італія, Японія та ін. Крім того, унітарна форма державного устрою характерна для державних утворень, що є суб'єктами якої-небудь федерації. Так, будь-яка республіка в складі Російської Федерації є державою з унітарною формою правління.

Історично унітарна форма державного устрою склалася раніше за інші, фактично одночасно з появою самої держави. Усі без винятку державні утворення стародавності та Середніх віків мали саме цю форму державного устрою.

Прикладом можуть слугувати Римська імперія, імператорські Китай і Японія, середньовічні європейські королівства. Пізніше, з розвитком ідей просвітництва і гуманізму, з'явилося чимало прогресивних думок, що й сприяло появі у сфері державного будівництва багатьох країн інших форм державного устрою - федерацій і конфедеративних державних союзів. Цікаво, що класики марксизму вважали, що унітарна держава має перевагу над федеративною. Більш високе усупільнення праці, тісніші зв'язки між трудящими мали, на їхню думку, сприяти активізації революційного процесу, чого не можна було досягти на федеративних засадах. Унітарна держава має такі ознаки:

1) повна територіальна єдність держави. Це означає, що адміністративно-територіальні одиниці не мають політичної самостійності, жодних ознак суверенітету;

2) для населення встановлене єдине громадянство, територіальні одиниці не мають власного громадянства;

3) єдина структура державного апарату на всій території держави, єдина судова система;

4) єдина система законодавства для всієї держави;

5) одноканальна система податків, тобто всі податки надходять у центр, а

звідти централізовано розподіляються.

Унітарна держава, як правило, характеризується досить високим ступенем централізації (Білорусь, Фінляндія, Італія, Польща, Греція, Туреччина та ін.).

Федеративна держава. Це союзна держава, частини якої (штати, землі, округи) мають державний суверенітет, що, однак, не порушує цілісності всієї союзної держави. Ці частини прийнято називати суб'єктами федерації. Вони мають власне законодавство, свою судову систему, самостійні органи управління. Разом із тим на території суб'єктів федерації діють також загальнофедеральні державні інститути, що забезпечують функціонування федеративної держави як єдиного цілого. Федералізм передбачає певну децентралізацію влади і розподіл повноважень, що забезпечує єдність і цілісність державно-правової структури з автономністю її складових.

Для федерації характерні такі ознаки:

1) існування загальних для всієї держави вищих органів державної влади та управління й одночасно вищих органів державної влади та управління в суб'єктах федерації;

2) можливість установаження так званого подвійного громадянства, тобто громадянин кожного із суб'єктів одночасно є громадянином федерації;

3) дві системи законодавства - загальнофедеральна й кожного суб'єкта, однак установажується пріоритет загальнодержавних актів над актами суб'єктів з питань, віднесених до відання федерації, і з питань спільного відання;

4) суб'єкти федерації можуть мати свою судову систему поряд із вищими судовими органами федерації;

5) двоканальна система податків, що передбачає поряд із загальнофедеральними податками й податкову систему суб'єктів федерації.

Нині у світі налічується більше двох десятків федеративних держав. Вони утворені на різних підставах, мають різний устрій, різний ступінь розвитку тощо (Російська Федерація, США, ФРН, Індія, Бельгія, Австрія, Швейцарія, Мексика, Канада та ін.). Розрізняють федерації, побудовані за національною і територіальною ознаками.

Держави з федеративною формою державного устрою почали виникати разом із появою в XVII—XVIII ст. республік, водночас із хвилею буржуазно-демократичних революцій. Мабуть, найбільш відомим прикладом федерації є Сполучені Штати Америки.

Сьогодні ця форма державного устрою характерна в основному для великих і середніх за територією демократичних держав, особливо багатонаціональних, де принцип суверенітету кожної нації може знайти відбиття в наданні державності в рамках федерації (Російська Федерація і Республіка Індія - гарний тому приклад).

У федеративних державах на конституційному рівні розмежовуються повноваження між центральними органами влади й органами влади суб'єктів федерації. Це сприяє (поряд із поділом державної влади на три "гілки") децентралізації та поділу влади, що запобігає її концентрації. Як правило, до

відання загальнофедеральних органів влади належать зовнішня політика, оборона країни, економічна, соціальна й ідеологічна політика, прийняття загальнофедерального законодавства, регулювання торгівлі, транспорт і комунікації; до компетенції органів влади суб'єктів федерації входить вирішення питань формування органів влади на своїй території, прийняття свого законодавства, іноді податкова політика. У рамках федерації різними способами вирішується питання про належність природних ресурсів і, відповідно, про право на регулювання й одержання доходів від цих об'єктів. Під юрисдикцію федерації природні ресурси потрапляють у Швейцарії й Мексиці, під юрисдикцію субнаціональних утворень - у Канаді й Австралії. У сфері бюджетних відносин у федеративних державах є величезна різноманітність національних систем, які часто суперечать стандартній теорії оптимальної моделі. Причини цього криються у сильному впливі політики, історичних особливостей формування держав.

У певних федераціях, наприклад у ФРН, Швейцарії, Бразилії, Індії, є також сфера так званої конкуруючої законодавчої компетенції, суть якої полягає в тому, що за певним колом питань суб'єкти федерації мають право законодавствувати лише тоді й настільки, коли й наскільки федерація не використає свої законодавчі повноваження. Досить складний спосіб розмежування повноважень виник у порівняно молодих федераціях (Росія, Індія, Об'єднані Арабські Емірати та ін.). Він передбачає розмежування предметів відання у трьох сферах: виключна компетенція федерації, сфера спільного відання федерації та її суб'єктів і сфера виключного відання суб'єктів федерації. У ФРН у разі колізії норм, що визначають компетенції союзу та земель, діє ст. 31 Основного закону, що встановлює пріоритет федерального права. У разі виникнення конфлікту між компетенцією різних державних структур останнє слово залишається за Федеральним конституційним судом. У руках федерації залишається і такий важливий важіль у разі виникнення конфлікту, як зміна розподілу компетенції шляхом внесення змін до Конституції.

Кожній федерації доводиться вирішувати низку проблем загального характеру: суверенітету; розмежування предметів відання й повноважень між федерацією та її суб'єктами; створення механізму підтримання балансу інтересів усередині федерації; економічного вирівнювання регіонів і умов життя людей; формування єдиної правової системи федеративної держави та механізму реалізації права; збереження цілісності союзної держави тощо. Із сучасних позицій федералізм аж ніяк не вимагає повної симетричності у всіх сферах відносин між центром і суб'єктами федерації. Історія знає досить прикладів, коли федерації мали (або мають) асиметричний характер, тобто коли окремі суб'єкти федерації володіли (або володіють) різним статусом, мали (або мають) неоднакові права, у тому числі у сфері міжбюджетних або міжурядових відносин.

Можна виокремити такі правові форми асиметричних федерацій.

По-перше, це структурно асиметричні федерації. У складі таких федерацій є як утворення, що мають статус суб'єкта федерації, так і

утворення, що не мають цього статусу. Так, до складу Канадської федерації входять 10 провінцій і 2 федеральні території (Юкон і Північно-Західні території), у Пакистані існують 4 провінції і федерально керована Смуґа племен, у США - 50 штатів та 7 інших різних адміністративно-територіальних одиниць. Звичайно, кількість несуб'єктів федерації невелика.

По-друге, у складі федерації можуть виокремлюватися дві (або більше) категорії суб'єктів. Прикладом такої федерації є Росія, серед 89 суб'єктів якої є республіки, краї, області, автономна область, автономні округи й міста федерального значення. У Канаді, наприклад, до 1981 р. з десяти її провінцій дві (Квебек і Онтаріо) мали право вето у прийнятті рішень, що було законодавчо закріплено.

По-третє, може спостерігатися прихована асиметричність федерації, коли її суб'єкти, формально маючи рівний статус, у певних сферах діяльності розглядаються неоднаково (наприклад, неоднакове представництво земель у верхній палаті парламенту ФРН, неоднакове представництво суб'єктів ОАЕ в консультативних Національних зборах, призначуваних емірами).

Багато федерацій має більш ніж одну з названих вище форм асиметрії. Разом із тим у теорії й практиці зарубіжного конституціоналізму набула подальшого розвитку ідея утвердження держави-нації, що втілилася в юридичній теорії національної єдності, розробленій представниками Массачусетської школи права. Відповідно до цієї концепції американський союз слід розуміти як результат договору між індивідами, що становлять американський народ, а не між штатами як такими. Уся наступна світова практика підтвердила, що у федеративній державі поділ суверенітету неможливий, й у відносинах між федеральним центром і суб'єктами федерації може йтися лише про поділ урядових функцій.

Дотримуючись цього принципу, Основний закон ФРН чітко закріпив верховенство федерального права над правом земель. Федерація може в загальнонаціональних інтересах об'єднати землі, центральна влада має право змістити вищу посадову особу суб'єкта федерації у разі грубого порушення нею федерального законодавства. За Конституцією Індії на федеральний центр покладається обов'язок охороняти штати від зовнішньої агресії або внутрішніх заворушень, що дає можливість Союзу втручатися у справи, які перебувають виключно у віданні штатів. Такий механізм контролю над штатами в принципі дає змогу в період надзвичайного стану перетворити федеративну індійську державу на унітарну.

Те, що кантони Швейцарії відповідно до Конституції 1874 р. іменуються суверенними й мають у своєму розпорядженні всі права, не передані федеральній владі, зовсім не применшує суверенітету союзної держави. Цікаво, що Швейцарія офіційно називається трьома мовами романської групи конфедерацією, а у німецькомовній частині країни застосовується найменування ЕШёепозепзБай, що дослівно означає "товариство, засноване на клятві". Однак з формально-юридичного погляду Швейцарія є федеративною державою. Кантони не мають права сепаратизму, їхні основні закони не можуть суперечити Конституції Союзу. Вони можуть мати тільки

республіканську форму правління і зобов'язані дотримуватися певних форм безпосередньої демократії. Конституції кантонів у обов'язковому порядку затверджуються Федеральними зборами республіки. І те, що федеральний центр повинен враховувати багато в чому думку кантонів, свідчить про відпрацьовану століттями практику відносин між різномовними групами населення, що мають різні етнічні й культурні коріння. Швейцарській федерації, яка офіційно продовжує йменуватися конфедерацією, вдалося знайти ту золоту середину у відносинах між сильним федеральним центром і досить самостійними суб'єктами федерації, коли найповніше забезпечується інтерес усіх суб'єктів федеративних відносин. Велику роль у послабленні суперечностей відіграє добре налагоджена судова система. Мексиканська конституція трактує суверенітет штатів як широку самостійність у вирішенні ними своїх внутрішніх проблем.

Для федерацій, суб'єкти яких мали на момент утворення союзу різний рівень економічного розвитку, актуальним є його вирівнювання. Можливі три варіанти вирішення цієї проблеми: розвиток і створення максимально сприятливих умов для багатих і перспективних регіонів, за рахунок яких здійснюється підтримка бідніших територій (США); створення рівних умов життя у всіх суб'єктах федерації шляхом регулювання системи оподаткування, дотацій, регулювання зайнятості тощо (ФРН); підтримка державою тільки проблемних районів, що перебувають у менш сприятливих порівняно з іншими умовах (Скандинавія). В Індії існує система внесків і дотацій штатам з боку Союзу у випадку, якщо коштів у розпорядженні штатів виявляється недостатньо.

Конфедерація виникає, як правило, на нетривалий строк, для вирішення яких-небудь суспільних завдань (об'єднання зусиль у тій або іншій сфері людської діяльності: зовнішній або внутрішній політиці, військовій справі, культурі або мистецтві, економіці тощо). Як правило, конфедерація не має власних органів управління; найчастіше створюються консультативні, наглядові або контрольні органи.

Історично ця форма склалася разом із федерацією, але на практиці зустрічалася і зустрічається вкрай рідко. Конфедерація фактично є перехідною формою державного устрою, і тому її існування, як правило, охоплює порівняно короткий часовий проміжок.

Прикладами короточасних недовговічних державних конфедеративних об'єднань можуть бути Об'єднана Арабська Республіка - союз Єгипту й Сирії, що існував з 1958 по 1961 р., а також створена в 1982 р. Сенегамбія - конфедерація західно-африканських держав Сенегалу й Гамбії. До середини 80-х років Сенегамбія фактично припинила існування як єдиний державний організм.

Описані вище три форми державного устрою є основними, однак є ще особлива форма асоційованого державного об'єднання, іменована співдружністю. Тут суверенні, незалежні держави виступають стосовно об'єднань як "асоційовані учасниці".

Ця форма показала свою життєздатність у Західній Європі у вигляді Європейського Співтовариства. За економічних передумов (спільного ринку) і єдиного правового середовища (створюваного, зокрема, Судом ЄС у Люксембурзі) відбувається поглиблення державної інтеграції, що може втілитися в переході до конфедеративного державного устрою, а то й до федеративного державного утворення (інтеграційні процеси останніх років у рамках Європейського Співтовариства свідчать про те, що його країни крок за кроком наближаються до рівня державної інтеграції, характерної для федерації). Близький до конфедерації союз Росії та Білорусі.

2. Поняття місцевого самоврядування, його соціальне призначення і політична роль.

Європейська хартія про місцеве самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р., дає загальне визначення місцевого самоврядування, що фактично стало універсальним і прийняте всіма демократичними державами. Під місцевим самоврядуванням Хартія розуміє «право й дійсну здатність місцевих співтовариств контролювати значну частину суспільних справ, управляти ними в рамках закону під свою відповідальність і на благо населення».

Головними *ознаками* органів місцевого самоврядування є їхня виборність зі значною самостійністю у вирішенні місцевих питань. Ця самостійність ґрунтується на муніципальній власності, праві стягнення й розпорядження місцевими податними, можливості прийняття широкого кола нормативних актів з питань місцевого управління, розпорядженні місцевою поліцією і т. ін.

Концепція місцевого самоврядування виходить насамперед із того, що місцеві співтовариства населення є одним з основних елементів будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні суспільними справами є складовою демократичних принципів побудови більшості сучасних держав. Сила й вплив органів місцевого самоврядування в різних країнах відображають ступінь демократизму існуючого політичного режиму. Ці органи виникли й розвивалися як пряма протидія абсолютній владі центру.

Вага органів місцевого самоврядування визначається також тим, що в повсякденному житті громадяни зіштовхуються саме з діяльністю цих органів, оскільки впливають на створення у відповідній територіальній одиниці умов для життєзабезпечення населення, хоча загальне спрямування соціально-економічної й політичної діяльності визначається центральними органами державної влади та управління.

Органи місцевого самоврядування спираються зазвичай на розгалужений чиновницький апарат, від якого прямо залежить ефективність роботи цих органів.

Органи місцевого самоврядування безпосередньо здійснюють управлінські функції на місцях, одночасно виступаючи юридично самостійними елементами механізму влади. Тепер органи місцевого самоврядування і їхній виконавчий апарат є одним із найбільших за

чисельністю елементів управлінської системи (у США – 55 % від загальної кількості службовців).

Однак їхня самостійність має особливий, специфічний характер. Самостійність цих органів інша, ніж самостійність автономних утворень, тому що органи місцевого самоврядування не мають законодавчих повноважень, оскільки можуть діяти тільки на основі й у рамках законодавчих актів, виданих центральними законодавчими органами всієї країни або суб'єкта федерації, якщо це федеративна держава.

На практиці принцип місцевого самоврядування означає передачу тих або інших адміністративних повноважень, що мають суто місцеве значення, у відання органів, обраних безпосередньо населенням цієї територіальної одиниці.

У демократичних державах щодо ролі органів місцевого самоврядування діє доктрина «муніципальна влада поза політикою».

Це означає, що органи місцевого самоврядування не повинні вирішувати політичних питань, оскільки вирішення політичних питань зачіпає інтереси всієї держави, і, отже, не може мати суто місцевого значення. Це, звичайно, не означає, що органи місцевого самоврядування не піддаються політичному впливу, що просто неможливо, оскільки вони обираються за партійними списками регіональних громадських організацій. Зміст концепції «муніципалітети поза політикою» має на меті більш чітко розділити компетенцію регіональних і центральних органів, не допускати втручання регіональних органів у вирішення загальнодержавних питань.

Слід також зазначити, що європейська система місцевого самоврядування вплинула й на загальні принципи формування та функціонування місцевого самоврядування в інших регіонах світу.

Місьцеве управління – це управлінська діяльність у місцевій територіальній одиниці, здійснювана 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.

У деяких країнах, наприклад у Великобританії, питання місцевого самоврядування та управління регулюються нормами адміністративного, а не конституційного права. У більшості країн основні положення про управління на місцях містяться в конституціях і традиційно розглядаються в науці конституційного права, хоча в деяких постсоціалістичних країнах та інших державах виокремлюється особлива галузь і наука муніципального права.

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 конституювані 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.