

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:

Зав. кафедри

к.ю.н., доцент Черних Є.М.

«___» _____ 2020 р.

Кваліфікаційна робота

за освітнім ступенем «Магістр»

на тему: «Представницький орган місцевого самоврядування в Україні»

Студента економіко-правового
факультету
спеціальності 281 Публічне
управління та адміністрування
освітнього ступеня «Магістр»
Шумєєвої Анастасії Володимирівни
Науковий керівник:
Волік Вячеслав Вікторович
д.ю.н., професор
Рецензент: к.ю.н. доцент завідувач
кафедри спеціально-правових
дисциплін Донецького державного
університету управління,
Калініна І.В.

Кваліфікаційна робота захищена

з оцінкою _____

Секретар ЕК _____

«___» _____ 2020 р.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	9
1.1 Поняття, сутність та значення представницького органу місцевого самоврядування.....	9
1.2 Основні принципи організації діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.....	18
1.3 Особливості формування представницьких органів місцевого самоврядування зарубіжних країн: порівняльний аналіз	29
Висновки до розділу 1.....	41
РОЗДІЛ 2 МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	43
2.1 Особливості формування представницького органу місцевого самоврядування як органу публічно-правових відносин місцевого територіального рівня.....	43
2.2 Правове регулювання організації і діяльності представницького органу місцевого самоврядування.....	52
2.3 Публічно-правові та приватно-правові функції в діяльності представницького органу місцевого самоврядування	62
Висновки до розділу 2.....	69
РОЗДІЛ 3 ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ	71
3.1 Оцінки ефективності діяльності представницького органу місцевого самоврядування.....	71

3.2 Особливості відповідальності представницького органу місцевого самоврядування як органу місцевої публічної влади.....	78
Висновки до розділу 3.....	86
ВИСНОВКИ.....	88
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	92

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Актуальність цього дослідження зумовлена тим, що сучасний світ і система побудови в ньому публічної влади (як державної, так і місцевої) неможливо уявити без місцевого самоврядування. Перш за все, це пов'язане з тим, що місцеве самоврядування дозволяє децентралізувати рівень прийняття рішень самого різного блоку питань, що, безумовно, є запорукою ефективної організації публічної влади в цілому.

Місцеве самоврядування є загальновизнаною цінністю конституціоналізму, важливою характеристикою демократичного режиму. В сучасних умовах поглиблення кризи традиційних інститутів державної демократії з формуванням електронного врядування і зниженням легітимності комунальних установ, саме в розвитку представницьких органів місцевого самоврядування часто бачать перспективи реального народовладдя. Йому надається значення каталізатора прямої демократії і одночасно фактора перетворення представницької демократії шляхом її наближення до населення.

Конституція України виходячи з розуміння місцевого самоврядування, як частини єдиного механізму народовладдя, де органи місцевого самоврядування, поряд з органами державної влади, слугують організаційними формами опосередкованого (через представництво) здійснення народом своєї влади (ч.1 ст.5). Одночасно місцеве самоврядування забезпечує участь громадян в самостійному вирішенні населенням питань місцевого значення і виконання окремих державних повноважень (ст.140 Конституції України). Тим самим, сприяючи вираженню волі і інтересів всього народу, місцеве самоврядування має пріоритетом формування і відстоювання (в тому числі у відносинах з державою) інтересів населення відповідної територіальної громади. Воно входить в

представницьку систему, будучи відокремленим від державної влади, а інститути публічного представництва є основою самоврядних відносин.

Розглядаючи правовий статус місцевих представницьких органів, слід зазначити, що в структурі органів місцевого самоврядування територіальної громади провідна роль належить саме представницькому органу. Представницький орган у своїх рішеннях висловлює волю громадян, які проживають на території відповідної територіальної громади. Тому на перший план виходить представницька функція цього органу, тобто вираз представницьким органом думки виборців, їх соціальних інтересів, активної громадянської позиції у населення. Представницький орган є свого роду трибуною для висловлення різних думок представниками виборців і для обговорення життєво важливих питань територіальної громади. Діяльність представницьких органів територіальної громади здійснюється на підставі принципів встановлених діючим законодавством.

Ступінь наукової розробки теми. В силу своєї актуальності питання, пов'язані з місцем і роллю представницьких органів місцевого самоврядування в системі народовладдя досліджувалися досить широким колом представників різних наукових дисциплін - історії, політології, юриспруденції. Вітчизняна і зарубіжна правова наука містить великий матеріал, що розкриває окремі питання функціонування представницьких органів на місцях. Вагомий внесок у дослідженні представницького органу місцевого самоврядування в Україні зробили українські вчені М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, В. О. Серьогіна, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал. Питання правового регулювання місцевого самоврядування є однією з найбільш вивчених у вітчизняному муніципальному праві. Проблематика правового регулювання місцевого самоврядування отримала розгляд, як в теорії, так і на практиці. Разом з тим слід зазначити, що до теперішнього часу відсутні комплексні узагальнюючі праці, з питань принципів організації діяльності

представницьких органів місцевого самоврядування. Як правило, предметом розгляду різних наукових праць ставали принципи муніципального права в цілому.

Мета дослідження полягає в поглибленні наукових знань і комплексному дослідженні правового статусу представницького органу місцевого самоврядування в Україні.

Для досягнення поставленої мети були поставлені наступні завдання:

- розкрити поняття, сутність та значення представницького органу місцевого самоврядування;
- розглянути основні принципи організації діяльності представницьких органів місцевого самоврядування;
- здійснити аналіз особливостей формування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах;
- встановити особливості формування представницького органу місцевого самоврядування як органу публічно-правових відносин місцевого територіального рівня;
- охарактеризувати правове регулювання організації і діяльності представницького органу місцевого самоврядування;
- окреслити публічно-правові та приватно-правові функції в діяльності представницького органу місцевого самоврядування;
- визначити особливості відповідальності представницького органу місцевого самоврядування як органу муніципальної публічної влади;
- обґрунтувати оцінку ефективності діяльності представницького органу місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані із діяльністю представницького органу місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження – представницький орган місцевого самоврядування в Україні.

Методи наукового дослідження. Теоретичну основу роботи становить діалектичний метод пізнання, який забезпечив встановлення теоретико-

методологічної основи представницького органу місцевого самоврядування. За допомогою методу системно-структурного аналізу було досліджено організаційно-правові аспекти формування представницького органу місцевого самоврядування. Системний аналіз дозволив виокремити основні принципи організації діяльності представницьких органів місцевого самоврядування; інституційний підхід дозволив з'ясувати методологію та організацію наукових досліджень правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування; а ситуаційний аналіз дозволив приділити достатню увагу детальному розгляду найбільш важливих проблем взаємодії представницьких органів місцевого самоврядування з державою, населенням, територіальної громадою. Для досягнення внутрішньої логіки порівняння особливостей формування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, застосовувався формально-юридичний метод. Системно-функціональний метод застосовувався для визначення шляхів та напрямів удосконалення критеріїв і системи показників для оцінки ефективності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому що проведено комплексний аналіз, системний за характером і концептуальний за змістом, місця і ролі представницьких органів місцевого самоврядування в системі публічної влади в Україні, що дозволило висунути ряд пропозицій, спрямованих на вдосконалення та оптимізацію функціонування представницьких органів місцевого самоврядування, уточнення їх статусу в системі публічної влади.

Новизна визначається тим, що в ньому здійснено ґрунтовне, комплексне наукове муніципально-правове дослідження інституту представницьких органів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням особливостей, детермінованих комплексом політичних, соціальних, історичних умов. В результаті обґрунтовано низку положень і висновків, які в сукупності визначають певне збільшення знань в науці муніципального

права. Елементи наукової новизни містяться також в самій постановці більшості дослідницьких завдань.

Практичне значення отриманих результатів. Основні положення та висновки дослідження можуть бути використані у науково-дослідній сфері – положення та висновки кваліфікаційної роботи можуть бути основою для подальшого вивчення та вирішення проблем реалізації адміністративної реформи в Україні, що обумовлені процесами європейської інтеграції; а також у навчальному процесі при вивченні курсу «Конституційне право України», «Муніципальне право України», «Державне будівництво та місцеве самоврядування» та інших курсів у навчальному процесі юридичних навчальних закладів.

Апробація дослідження. Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені в рамках Круглого столу «Місьцеве самоврядування в Україні та світі» (м. Маріуполь, 07 грудня 2020 р., С. 21-23).

Структура дослідження визначена метою і завданнями. Робота складається з вступу, трьох розділів, які включають 6 підрозділів, висновків та списку використаних джерел (103 найменування). Обсяг основної частини роботи становить 92 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Поняття, сутність та значення представницького органу місцевого самоврядування

Сьогодні формування ефективного місцевого самоврядування в Україні є однією з нагальних потреб і пріоритетних завдань муніципальної реформи. Це тривалий і складний процес, що вимагає подолання цілого комплексу проблем становлення повноцінної системи місцевого самоврядування. Саме місцеве самоврядування, будучи однією з головних основ конституційного ладу України, є головною формою народовладдя та невід'ємною частиною громадянського суспільства, займає провідне місце в системі демократичних перетворень державного і суспільного устрою України.

Стаття 5 Конституції України 1996 р. закріплює, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є її народ [1]. Отже, в Україні вся влада походить від народу. З огляду на те, що носієм суверенітету відповідно до даної норми є народ, очевидно, що саме, народ-суверен здійснює керівництво справами держави і суспільства. Як писав Ю.А. Тихомиров, «вся влада належить народу, виходить від народу і здійснюється під контролем народу... При цьому проблема носіїв влади ... набуває того істотного нового аспекту, що сам суверенний народ, якому належить влада, організовує у власних інтересах здійснення її функцій» [2, с.37].

Частина 2 статті 5 Конституції України встановлює заборону на обмеження повновладдя народу, закріплюючи, що ніхто не може привласнювати владу в Україні і що захоплення влади або присвоєння владних повноважень переслідуються законом. На думку Є.І. Козлової,

поняття «джерело влади» більшою мірою відображає специфіку того складного, багаторівневого механізму реалізації народовладдя, в системі якого задіяні безліч суб'єктів, різних інститутів, що забезпечують формування як єдиної волі всього народу, так і окремих складових його частин». У цій же статті Конституції України вказані форми здійснення народом своєї влади - за допомогою прямої демократії (причому виділені референдум і вільні вибори як вища безпосереднє вираження влади народу), і представницької демократії - через органи державної влади та місцевого самоврядування. У зв'язку з цим дослідники звертають увагу на особливість формулювання такої норми Конституції: «вона не пов'язує представницьку форму реалізації влади народу тільки з органами, які традиційно іменуються представницькими, а трактує її здійснення більш широко: через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [3, с.4].

Таким чином, влада народу як публічна влада, по-перше, охоплює і державну владу, і владу, яка здійснюється через органи місцевого самоврядування, що не входять в систему органів державної влади, а, по-друге, реалізується не тільки через органи, які безпосередньо обираються населенням, а й через сформовані іншим шляхом органи (органи виконавчої, судової влади, виконавчо-розпорядчі органи місцевого самоврядування та ін.). Отже, правомірним буде говорити про пріоритет представницьких органів у здійсненні народовладдя. Про це свідчить кілька факторів. По-перше, сама норма статті 69 Конституції України, де вибори, в результаті яких відбувається формування таких органів, визначені як безпосереднє вираження влади народу. В силу названого порядку формування представницьких органів мають особливий зв'язок з населенням - безпосередньо виражають його волю, формалізуючи її в прийнятих рішеннях. По-друге, представницькі органи функціонують на основі колегіального характеру, мають право тільки при обранні не менше двох третин від встановленої кількості депутатів, що дозволяє максимально враховувати інтереси населення відповідної території.

Представницький орган місцевого самоврядування вже тільки за своєю назвою дозволяє виділити його як основу інституційного вираження волі населення, яке делегує її своїм представникам (депутатам). У зв'язку з цим безперечно та обставина, що саме представницький орган в найбільшій мірі характеризує місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства.

Це видно, зокрема, з теоретичних положень, в яких даються визначення сутності місцевого самоврядування. Так, на думку Д.О. Теплякова [3], місцеве самоврядування - це система організації діяльності громадян, яка забезпечує самостійне (під свою відповідальність) рішення населенням питань місцевого значення, управління муніципальною власністю, виходячи з інтересів усіх жителів даної території. Інтереси жителів як раз і покликаний виражати представницький орган. А.П. Павлюк [5] визначає місцеве самоврядування як «особливий тип самоорганізації, що виражає впорядкованість соціальної системи». Самоорганізація в даному випадку передбачає формування певної системи органів, в тому числі і перш за все представницького органу.

Наявність представницьких органів, обраних територіальною громадою, є необхідною особливістю місцевої автономії. Європейська хартія місцевого самоврядування чітко визначає становище представницьких органів у системі місцевого самоврядування. Хартія надає їм пріоритет над іншими органами місцевого самоврядування: «місцеве самоврядування здійснюється радою або парламентом. Члени ради або парламенту вільно обираються шляхом таємного голосування на основі прямого, рівного та загального виборчого права, і виконавчий орган може нести за це відповідальність» (ст.3) [6].

Закон України про місцеве самоврядування в Україні логічно розвиває це положення Хартії, яке відображає пріоритет представницьких органів шляхом встановлення виключних повноважень цих органів (ст. 26). Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»,

представницький орган місцевого самоврядування - це демократично обраний орган (рада), що складається з представників і має повноваження представляти інтереси територіальної громади та приймати рішення від її імені. До представницьких органів управління місцевого самоврядування належать селищні, сільські та міські ради, що представляють інтереси відповідної територіальної громади.

Представницькі органи, будучи частиною механізму здійснення муніципальної влади, займають в системі органів місцевого самоврядування особливе місце. Як зазначає І.П. Бутко [7], чинне законодавство України та міжнародна практика вказують на необхідність наявності представницьких органів місцевого самоврядування, що формування даного органу є не просто необхідним, а й обов'язковим. Це обумовлюється і сутністю самих представницьких органів, і їх функціональним призначенням, оскільки вирішення питань місцевого значення за допомогою представництва є найбільш демократичним і максимально відображає інтереси місцевого населення. Обов'язкова наявність представницьких органів місцевого самоврядування передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування.

На підставі міжнародно-правових норм законодавство України закріплює аналогічні положення. Так, обов'язковість формування представницьких органів місцевого самоврядування передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8].

Визначення поняття «представницький орган» міститься в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» через встановлення його основних ознак та функцій. Відповідно до статті 1 цього Закону представницький орган місцевого самоврядування - це, по-перше, виборний орган, який має право представляти інтереси, населення і приймати від його імені рішення, що діють на території відповідної територіальної громади; по-друге, виборний орган, наділений повноваженнями з вирішення питань місцевого значення і не входить в систему органів державної влади [8].

У роботах сучасних науковців-конституціоналістів також простежується позиція, що відповідно до чинної Конституції України народ здійснює свою владу шляхом представницького правління через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також шляхом референдумів і деяких інших інститутів безпосередньої демократії. Разом з тим в науці немає однозначного розуміння сутності і правової природи представницьких органів.

У науковій літературі під представницьким органом місцевого самоврядування слід розуміти демократично обраний колегіальний орган місцевого самоврядування, якому надано право представляти інтереси адміністративно-територіальної одиниці та населення територіальної громади та приймати рішення від його імені.

Так, Г.Д. Садовникова під представницькими органами (органами народного представництва) розуміє «виборні колегіальні органи, які так чи інакше підтримують зв'язок з населенням» [9, с.37].

На думку С.А. Авак'яна, народне представництво поряд з колегіальними органами, що складаються з обраних народом депутатів охоплює і посадових осіб, обраних народом [10, с.5].

З ним солідарний П.А. Астафічев, вказуючи, що представництво народу здійснюють не тільки колегіальні, але і одноосібні виборні інститути влади. Безумовно, представницький характер президентської влади або виборної посадової особи місцевого самоврядування беззаперечний [11, с.11]. У контексті даного параграфу розглядається представницький характер органів в цілому. У тлумачному словнику під редакцією С.І. Ожегова термін «представницький» визначається як: 1) виборний, заснований на представництві; 2) цілком відображає чийсь інтереси [12, с.581]. У свою чергу, термін «виборний» означає: 1) заміщається за принципом виборності; 2) особа, обрана групою людей для представництва де-небудь в ролі заступника [12, с.109].

Поняття «представництво» С.І. Ожегов розглядає в наступних значеннях: 1) бути представником (бути представником, тобто особою, яка діє за чийм-небудь дорученням, висловлює чийсь інтереси, представляє в своїй особі групу людей); 2) установа, що представляє чийсь інтереси; 3) право, порядок вибору представників у будь-які органи.

М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.В. Кравченко пропонують таке визначення поняття представницьких органів: «Представницькі органи (органи народного представництва) - обираються народом або його частиною (населенням адміністративно-територіальної одиниці) на певний термін, які покликані виражати волю народу (його частини), які виконують на рівні України, територіальної громади публічно-владні повноваження, встановлені Конституцією і законодавством України, основною функцією яких є представництво народу (його частини) у правотворчій діяльності, участі у формуванні інших органів і контролі за іншими елементами механізму публічної влади [13, с.369].

С.В. Болдирев до необхідних і істотних ознак органів народного представництва відносить наступні: обрання цих органів народом на періодичних виборах; колегіальність; наявність механізму впливу на їх діяльність з боку громадян. І тільки в своїй сукупності, на думку С.В. Болдирєва, перераховані ознаки дозволяють характеризувати орган як представницький [14].

В муніципально-правовій літературі поняття «визначення» представницького органу місцевого самоврядування трактується по-різному. Так, в підручнику з муніципального права під редакцією Ю.А. Дмитрієва вказується, що «представницький орган місцевого самоврядування - це виборний орган, що складається з депутатів, що обираються виборцями на основі загального рівного прямого виборчого права при таємному голосуванні, який має право представляти інтереси населення і приймати від його імені рішення, які діють на відповідній адміністративно-територіальній одиниці» [15, с.596]. При цьому автори підручника дають визначення

представницького органу тільки селам, селищам, містам; що ж стосується області або району, то визначення представницького органу стосовно цих видів немає. На наш погляд, такий підхід методологічно навряд чи можна назвати конструктивним, оскільки і село, селище, місто, і район, і область є адміністративно-територіальними одиницями, і, отже, має бути визначення представницького органу місцевого самоврядування, яке прийнятне для всіх зазначених видів адміністративно-територіальних одиниць.

В курсі лекцій з муніципального права (автори А.С. Прудников, В.В. Еремян, А.М. Лимонов) зазначений методологічний пробіл подолано - там дається узагальнене визначення представницьких органів місцевого самоврядування - це «виборні органи, які мають право представляти інтереси населення і приймати від його імені рішення, які мають юридичну силу на території відповідної громади» [16, с.178]. Дане визначення нам представляється небездоганною - справа в тому, що голова громади також є виборним органом місцевого самоврядування (ст. 2 Закону України «Про місцеві вибори»).

Більш розгорнуте визначення поняття представницького органу місцевого самоврядування дає С.Г. Соловйов. На його думку, представницький орган точніше буде позначити як «місцеву виборну муніципально-владну установу, що представляє інтереси місцевого населення, складається з депутатів, наділене визначеною компетенцією і реалізує представницьку, нормотворчу і контрольну функції в системі місцевого самоврядування» [17, с.254]. Тут, на наш погляд, невиправдано обмежений перелік функцій, які може виконувати представницький орган місцевого самоврядування (зокрема, представницький орган може виконувати організаційну функцію, наприклад, з проведення референдуму, публічних слухань і ін.). Навряд чи можна назвати вдалим і застосування терміну «установа» до колегіального виборного органу, що володіє владними повноваженнями.

Розглянемо ще кілька визначень. У муніципальної-правовій літературі є точка зору, згідно з якою під представницьким органом місцевого самоврядування розуміється «виборний колегіальний представницький орган місцевого самоврядування, що складається з депутатів, кількість і термін повноважень яких визначається законодавством України» [18, с.62]. Тут вже робиться уточнення, якого не було в вищенаведених термінах, а саме: вказується, що орган є колегіальним.

Разом з тим, говорячи про органи місцевого самоврядування, слід уточнити, що їх представницький характер не завжди пов'язаний з обранням саме населенням - представницький орган місцевого самоврядування може формуватися і непрямыми виборами (шляхом делегування). Тому Г.Н Чеботарьов [18] зазначає, що необхідні і суттєві ознаки органів народного представництва доцільно уточнити. Звісно ж, що таку ознаку як обрання народом цих органів на чергових виборах слід сформулювати інакше, а саме: формування органу на певний термін за участю населення за допомогою використання прямих або непрямих виборів. При такому підході представницький орган місцевого самоврядування не буде виключатися з системи представницьких органів на території України.

Крім того, щодо представницьких органів місцевого самоврядування можна виділити і таку їх характеристику як відповідальність перед населенням, що реалізується через процедуру відкликання їх окремих членів (депутатів). Слід зазначити і публічно-владний характер діяльності представницького органу.

На підставі вищевикладеного через сукупність ознак можна спробувати сформулювати визначення представницького органу місцевого самоврядування: представницький орган місцевого самоврядування - колегіальний орган публічної влади, що формується на певний термін за участю населення за допомогою використання прямих чи непрямих виборів, що представляє інтереси населення територіальної громади і несе відповідальність перед населенням.

У науковій літературі пропонуються і інші визначення поняття «представницького органу місцевого самоврядування». Однак в даному визначенні відображені практично всі основні риси місцевого представницького органу.

По-перше, його колегіальний характер з урахуванням норм законодавства про чисельність депутатів.

По-друге, встановлений термін повноважень відповідно до законодавства (до п'яти років).

По-третє, можливі способи його формування - за допомогою загального прямого виборчого права з використанням різних виборчих систем (по відношенню до всіх видів представницьких органів адміністративно-територіальних одиниць).

По-четверте, основна функція представницького органу будь-якого рівня - вираз інтересів народу (населення). Стосовно представницьких органів державної влади, як правило, йдеться про представництво інтересів народу України.

По-п'яте, повертаючись до характеристики представницького органу місцевого самоврядування, необхідно вказати на таку його специфічну рису як відповідальність перед населенням.

На підставі вищенаведеного можна стверджувати, що представницькі органи місцевого самоврядування займають особливе місце в системі публічної влади. Будучи органами публічної влади і володіючи всіма необхідними їй ознаками, разом з тим, мають властиві їм деякі особливості. Місцеві (представницькі органи), які здійснюють функції публічно-владного характеру на місцевому територіальному рівні, найбільш тісно пов'язані з населенням, перед яким несуть відповідальність. Їх близькість до населення обумовлена способом їх формування - виборністю прямим або непрямим шляхом, а також можливістю прямого впливу виборців на діяльність названого органу в зв'язку з особливим характером, а саме вираз недовіри. Крім того, в системі органів публічної влади представницькі органи

займають домінуюче становище, оскільки, по-перше, всі інші органи похідні від представницьких органів (або населення), по-друге, законодавство прямо передбачає контроль з їх боку за діяльністю інших органів публічної влади. Таким чином, в системі органів, які формуються територіальною громадою, ведуча роль належить представницьким органам місцевого самоврядування, що складаються з депутатів.

1.2 Основні принципи організації діяльності представницьких органів місцевого самоврядування

Сучасний орган народного представництва в Україні увібрав в себе багато прогресивних, існуючих в загальносвітовій практиці розвитку принципів побудови представницького органу місцевого самоврядування, такі як демократизм, професіоналізм депутатів, можливість вирішувати питання місцевого значення і самостійність в реалізації наданих функцій.

Відзначимо, що під принципом правової діяльності в теорії права розуміється основоположна ідея, що концентрує в собі інтереси і потреби суспільства і держави, яка виступає як загальнообов'язкова, незаперечна вимога і виконує функцію загально-нормативного орієнтира[19 , с.24].

Об'єктивно, конституційні принципи є базою для всіх конституційно-правових інститутів, в тому числі для представницьких органів місцевого самоврядування України. Спеціальні та організаційні засади мають свою специфіку стосовно кожного інституту, отже, їх аналіз вимагає чіткого розмежування за формами, методами і функціями діяльності представницького органу місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

Розглядаючи **принцип демократизму**, необхідно відзначити, що без його юридичного закріплення і реального існування на практиці неможлива діяльність представницького органу місцевого самоврядування в Україні. Даний принцип діє в наданні депутатам представницького органу права

реалізовувати власні повноваження від імені територіальної громади, яка його обрала. Саме принцип демократизму є реальною гарантією обґрунтованості і правильності прийнятих представницьким органом місцевого самоврядування рішень. Необхідно підкреслити наявність прямої залежності між якістю і ефективністю прийнятих рішень і розвитком демократичних засад у державі, які передбачають врахування і аналіз громадської думки, залучення до розробки місцевих проектів і їх обговорення вченими, фахівцями, всіма зацікавленими особами. Отже, відсутність у представницького органу необхідних елементів представництва інтересів територіальної громади, з одного боку, і постійному тісному зв'язку з широкими колами громадськості, з іншого, призводить до ефективності існування демократичної держави [20, с.8-9].

Представницький орган місцевого самоврядування у своїй діяльності широко і конструктивно взаємодіє з органами всіх гілок влади, посадові особи яких мають право брати участь у реалізації інтересів жителів адміністративно-територіальної одиниці, і в інших організаційно-правових формах діяльності органу представництва з населенням певної територіальної громади. Однак представники інших гілок влади не порушують кордони сфер діяльності кожної гілки державної або місцевої влади. Отже, принцип поділу влади має важливе значення в процесі ефективної та конструктивної взаємодії різних органів державної або місцевої влади.

Принцип законності є універсальним для всієї правової системи України. Саме закону повинна підкорятися діяльність будь-якого органу державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. У представницькому органі місцевого рівня, всі дії відбуваються за певною правовою формою, встановленою відповідними нормативними актами [21,с.72].

Принцип обов'язковості наявності виборних органів. Безпосередні форми здійснення місцевого самоврядування не завжди можливо і доцільно

використовувати у всіх життєвих ситуаціях, тому з плином часу з'явилася необхідність у запровадженні інституту представництва на місцевому рівні.

Місцеві представницькі органи - це колегіальні органи, які безпосередньо висловлюють волю населення територіальної громади в цілому, формалізуючи її в прийнятих рішеннях, і внаслідок цього повинні, на наш погляд, займати провідне становище в системі органів місцевого самоврядування. Це обумовлено прагненням законодавця зберегти демократичні засади і на місцевому рівні публічної влади, забезпечити їх відповідність загальним принципам державного устрою, встановлених Конституцією України, а також загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права.

Європейська Хартія місцевого самоврядування покладає на представницькі органи здійснення прав і законних інтересів місцевої влади і можливість створення виконавчих органів, відповідальних перед ними (ст. 3).

Це є ще однією причиною того, що законодавство України юридично поставило їх в центрі всієї системи органів місцевого самоврядування територіальної громади [22, с.47].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.5) прямо встановлює обов'язкову наявність представницьких органів місцевого самоврядування та їх виключну компетенцію [8].

З ч. 3 ст. 140 Конституції України бачимо, що органи місцевого самоврядування є виборними органами, а їх виконавчі органи створюються на інших засадах [1]. При цьому за змістом даного нормативного положення наявність виборних органів в структурі органів місцевого самоврядування є імперативним конституційним приписом. Йому кореспондують і положення Європейської хартії місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 1) [6], відповідно до яких «ради або збори, обираються загальними, рівними, прямими виборами шляхом таємного голосування», це положення є обов'язковим для здійснення місцевого самоврядування.

Обов'язковість представницького органу обумовлена його особливою роллю і призначенням в місцевому самоврядуванні, формуванні та функціонуванні представницької системи територіальної громади. Перебуваючи в стійкому активному представницько-правовому зв'язку з населенням, формуючи і висловлюючи його волю у рішеннях місцевих рад, представницький орган відіграє основну роль в процесі акумулювання та гармонізації інтересів населення, реалізуючи певні установчі функції і забезпечуючи організовану інтеграцію жителів в єдине місцеве співтовариство. У відповідності з волевиявленням населення представницький орган, в рамках чинного законодавства задає, стратегію розвитку територіальної громади і здійснює поточний правовий вплив на організацію вирішення ключових питань місцевого значення, місцевого життя, визначає загальні правові основи для організації і діяльності всіх органів і посадових осіб місцевого самоврядування, порядок і умови реалізації муніципальних прав і обов'язків громадян, а також додаткові гарантії, пов'язані з їх здійсненням. В основі діяльності представницького органу лежить конкурентна співпраця депутатів, покликана забезпечувати співвіднесення інтересів своїх виборців з загальними інтересами територіальної громади та на цій основі в умовах колегіальності виробляти її (територіальної громади) єдину соціально-політичну волю [23, с.6].

В цій якості представницький орган служить організуючим і спрямовуючим центром всієї представницької системи територіальної громади, за допомогою якого отримує правову інституціоналізацію основний зворотний зв'язок у взаєминах між населенням і місцевою владою.

Принцип виборності. Порядок формування та діяльності органів місцевого самоврядування неодноразово зазнавав змін. Особливо, слід відзначити нормативно-правовий акт про вибори на місцях – Закон України «Про місцеві вибори». Слід також нагадати, що чинною Конституцією України закріплена можливість здійснення місцевого самоврядування населенням через виборні та інші органи місцевого самоврядування (ст.140),

структура яких визначатиметься населенням самостійно (ст. 140). Інших положень, які б більш детально регулювали організаційну основу місцевого самоврядування, в Конституції не закріплено, проте, Закон України «Про місцеві вибори» сформулював цілий ряд правових позицій, заснованих на наведених вище конституційних нормах [8].

По-перше, відштовхуючись від наведених вище норм, слід відзначити, що право населення самостійно визначати структуру органів місцевого самоврядування може бути реалізовано тільки в законодавчо визначених рамках загальних принципів організації місцевого самоврядування, до яких відносяться, в тому числі і вимоги до способів і процедур формування органів місцевого самоврядування.

По-друге, статус органу представництва на місцевому рівні забезпечується стійким публічно-правовим зв'язком з населенням, який виникає внаслідок обрання на прямих виборах безпосередньо обраних громадянами голів і депутатів представницьких органів місцевого самоврядування [24, с.247].

Принцип колегіальності. Колегіальність та єдиноначальність є основними організаційно-правовими формами функціонування органів місцевого самоврядування. Неодмінним атрибутом правового статусу представницького органу територіальної громади є колегіальність, що має фундаментальне значення з точки зору акумулювання і адекватного узгодженого вираження за допомогою представницького органу всього різноманіття актуальних інтересів, запитів, потреб, що відносяться до відповідної громади, соціальних верств, колективів, груп. Сутнісні характеристики колегіальності представницького органу місцевого самоврядування є фактором, що визначає надання їй ролі принципово-правової вимоги до формування складу, організації і діяльності представницького органу, поєднання в правовому принципі колегіальності матеріальних і процесуальних начал.

Формування представницького органу як колегії депутатів пов'язане з встановленням необхідної і достатньої норми представництва, яка, у всякому разі, повинна бути вище, ніж це передбачено для законодавчих (представницьких) органів державної влади. Вперше встановлені Виборчим Кодексом України однакові вимоги до мінімальної чисельності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, диференційовані в залежності від чисельності населення, стали суттєвим кроком у напрямку універсалізації гарантій, підвищення рівня і якості народного представництва громадян у місцевому самоврядуванні [25].

Початок колегіальності в організації і діяльності представницького органу місцевого самоврядування виявляються в тому, що даний орган є колегіальним органом, чисельний склад якого визначається регламентом відповідної ради, і свої рішення приймає в колегіальному порядку. Регламент відповідної ради закріплюють організаційно-правові гарантії колегіальності ухвалення даними органами своїх рішень: це, перш за все вимоги кворуму, необхідного для роботи представницького органу, а також кворуму, необхідного для прийняття рішення. Принцип колегіальності роботи представницького органу місцевого самоврядування проявляється і на стадії підготовки проектів рішень (залучення представників зацікавлених підприємств, установ, організацій), в роботу депутатських комісій, утворених представницьким органом, і т.д. [26, с.322-323]

Принцип колегіальності передбачає також створення необхідних умов депутатам представницького органу для їх активної і конструктивної участі в підготовці та прийнятті рішень: депутати повинні мати можливість завчасно ознайомитися з проектами рішень, отримати необхідну інформацію, вільно висловлювати свою думку, а також пропозиції, зауваження з обговорюваного представницьким органом питання.

Принцип єдиноначальності, на основі якого може бути побудована діяльність органів управління в системі місцевого самоврядування, допускає можливість використання і колегіальних начал, зокрема, при підготовці

проектів цих органів, вироблення рішень з найбільш важливих питань управління місцевими справами. Так, практика місцевого самоврядування показує, що єдиноначальна діяльність голови місцевої адміністрації може поєднуватися з роботою колегії, яка утворюється при голові місцевої адміністрації у складі керівників структурних підрозділів місцевої адміністрації або іншому складі і виконує дорадчі функції.

Очевидно, що в системі місцевої влади і управління спостерігається поєднання колегіальності і єдиноначальності. Це впливає з поєднання форм безпосередньої і представницької демократії в системі місцевого самоврядування, а також співвідношення виконавчих і представницьких органів.

Принцип представницького характеру виборних органів місцевого самоврядування. Конституційно-правовий статус місцевого самоврядування передбачає, що його органи, забезпечують вирішення питань місцевого значення, діють в інтересах населення територіальної громади і одночасно, будучи частиною системи органів публічної влади, здійснюють конституційні функції держави.

Таким чином, діяльність органів місцевого самоврядування та зокрема представницького органу, повинна бути підпорядкована інтересам населення територіальної громади, оскільки населення – головний суб'єкт муніципальних відносин.

Принцип представницького характеру виборних органів місцевого самоврядування - представницький орган наділений правом і обов'язком, представляти і враховувати інтереси населення територіальної громади.

Виборні представницькі органи здійснюють, насамперед, функцію, яка полягає у виявленні і формуванні інтересів населення територіальної громади, тобто у виробленні на основі обговорення, консенсусу загальної волі багатьох депутатів, виражають, в свою чергу, інтереси різних груп населення у виробленні рішень, що визначають шляхи розвитку територіальної громади. Під інтересами на місцевому рівні необхідно

розуміти безпосередньо інтереси людей, які проживають на території тієї чи іншої територіальної громади. Саме призначення територіальної громади полягає в тому, щоб громадяни, які проживають на її території, могли вирішувати нагальні проблеми відповідно до своїх інтересів і специфіки тієї чи іншої місцевості.

Таким чином, інтереси кожного з мешканців територіальної громади є «муніципальними», якщо для їх задоволення або захисту необхідно звертатися до повноважень, компетенції місцевих органів влади, спеціально створених для вирішення подібних питань [27, с.5].

Очевидно, що органи місцевого самоврядування є носіями інтересів громадян, які їх обрали. Тому, володіючи правами юридичної особи і будучи суб'єктами публічного права, вони повинні діяти від імені та в інтересах територіальної громади.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні – форма здійснення народом своєї влади, що забезпечує в межах, встановлених Конституцією України, самостійне і під свою відповідальність рішення населенням безпосередньо і (або) через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення виходячи з інтересів населення з урахуванням історичних та інших місцевих традицій [8].

З даних положень можна зробити два висновки: по-перше, населення має «працювати» з депутатами, а депутати з населенням з метою захисту інтересів виборців. По-друге, головними представниками населення на території громади є обрані цим населенням депутати. Інших приватних інтересів (в ідеалі) у депутатів бути не повинно. З самої назви «представницького органу місцевого самоврядування» випливає, що вони повинні представляти інтереси населення, а не обмежуватися колом виняткових повноважень.

Щоб представляти інтереси населення і депутати, і голова територіальної громади повинні добре знати ці інтереси і не тільки в період

передвиборної кампанії, а й протягом усього терміну повноважень. З цією метою потрібно використовувати весь арсенал засобів і можливостей (сходи, збори, зустрічі, опитування та ін.), не обмежуючись тільки зверненнями громадян. Гарну можливість надають для цього засоби масової інформації та Інтернет.

Депутатами територіальної громади повинні бути створені такі умови і реальні механізми взаємодії населення і влади, коли жителі могли б висловити свою думку з будь-якого питання життєдіяльності та отримати оперативну допомогу по найбільш гострим проблемам.

Представницькі органи територіальної громади повинні стати основними провідниками і захисниками інтересів населення територіальної громади, особливо в органах державної влади та громадських організаціях.

Принцип самостійності полягає в наділенні представницьких органів місцевого самоврядування власною компетенцією щодо вирішення питань місцевого значення.

Представницький орган наділений виключною компетенцією. Питання виняткового відання представницького органу – це питання, які мають право вирішувати тільки представницькі органи територіальних громад і не мають права вирішувати ніякі інші органи [28].

Принцип відповідальності і законності представницького органу. Питання відповідальності органів місцевого самоврядування відносяться до загальних принципів місцевого самоврядування та регулюються законодавством України.

Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування настає при виникненні несприятливих наслідків після прийняття цими органами протиправних рішень, нездійснення або неналежне здійснення ними своїх завдань і функцій. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування, контроль їх діяльності слугують забезпеченню функціонування місцевого самоврядування в інтересах всього суспільства.

Органи місцевого самоврядування можуть нести конституційну і цивільно-правову відповідальність за свої дії [29, с.274].

В системі правових принципів законність грає ключову роль, оскільки законність є необхідною умовою нормального функціонування будь-якої правової системи.

Принцип законності іменуються як принцип верховенства Конституції і законів України над іншими нормативно-правовими актами, посадовими інструкціями при виконанні державними службовцями обов'язків і забезпечення їх прав, а принцип підконтрольності та підзвітності державних службовців - принципом обов'язковості для державних службовців рішень, прийнятих вищими державними органами і керівниками в межах їх повноважень та відповідно до законодавства України. Конкретизувавши цей принцип, можна виокремити в його структурі такі принципи: принцип вірності державних службовців державі при здійсненні ними службових обов'язків; принцип довіри до державних службовців з боку держави і громадян; принцип пропорційності в державному управлінні.

Принцип гласності діяльності представницьких органів місцевого самоврядування. Одним із загальних принципів організації муніципальної влади виступає принцип гласності, який отримує особливу значимість в умовах демократизації держави і суспільства, який зараз хоча і визнаний, але в теоретичному плані в муніципальної-правовій науці істотно не розкритий.

До основних елементів, складових частин загальної конструкції, які визначають в сукупності зміст принципу, можна віднести [30]:

- відкритість і публічність інституту місцевого самоврядування, і зокрема представницьких органів. Законодавче визначення конкретизує його як самостійне і під свою відповідальність вирішення безпосередньо населенням або через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення. Відповідно вся діяльність по життєзабезпеченню населення територіальної громади, що лежить в основі питань місцевого значення, повинна відповідати критеріям відкритості і публічності;

- тісно стикається з цим елементом доступ громадян, населення до інформації про названу діяльність. Підкреслимо, що громадянам повинен бути забезпечений максимальний доступ не тільки до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, а й до діяльності по здійсненню форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні (місцеві вибори, місцевий референдум, збори громадян і ін.);

- громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Суб'єктами такого контролю повинні виступати не тільки населення, громадяни, а й інші інститути громадянського суспільства на місцевому рівні. Участь населення через створені ним громадські інститути в рішенні місцевих проблем є об'єктивно необхідною. Широке коло повноважень місцевого самоврядування в переважній більшості складається з соціальних повноважень. І держава, і суспільство зацікавлені в тому, щоб органи місцевого самоврядування гідно справлялися з поставленими завданнями;

- виявлення і врахування думки населення при прийнятті рішень органами місцевого самоврядування тісно пов'язані з принципом гласності. В сучасних умовах є недостатнім тільки надання населенню інформації про муніципальну діяльність, а й важливим проявом її відкритості виступає подальша можливість громадян висловити свою думку з хвилюючих місцевих проблем;

- можливість населення впливати на прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Цей елемент принципу гласності тісно пов'язаний з попереднім, оскільки погляд громадян на форми, способи вирішення життєвих проблем дозволяє скорегувати дії органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що об'єктивно впливає на прийняття остаточного рішення. Не можна забувати, що органи місцевого самоврядування є всього лише інструментом самого населення в рішенні ним повсякденних проблем;

- звіти і відповідальність органів місцевого самоврядування перед населенням територіальної громади про свою роботу щодо вирішення питань

місцевого значення. Обов'язковість цього елемента в принципі гласності очевидна. Його дотримання є ще одним джерелом інформації про роботу місцевих органів влади, сприяє зворотному зв'язку останніх з населенням.

Узагальнюючи вищенаведене, слід відзначити, що особливістю природи принципу представницького органу місцевого самоврядування є його складений комплексний зміст, який розкривається через систему загальних принципів права.

1.3 Особливості формування представницьких органів місцевого самоврядування зарубіжних країн: порівняльний аналіз

Світовий досвід показує, що представницькі органи місцевого самоврядування займають провідне місце в системі органів місцевого самоврядування. Саме вони висловлюють волю місцевого населення, дають можливість через утворені структури впливати на якість життя кожної людини, забезпечують відповідальність за стан справ на місцевому рівні.

Країна, в якій представницькі органи місцевого самоврядування існують формально, а населення позбавлене можливості брати участь в прийнятті суспільно важливих рішень, не тільки апоріорі зневажає всю систему демократичних цінностей, що сформувалися і визнаються в світовому співтоваристві як нормативний імператив, але і сама не може вважатися правовою [31, с. 54].

В даний час представницькі органи місцевого самоврядування виступають важливим елементом конституційного ладу сучасних країн, особливим рівнем представницької влади на місцях, основною метою якої є реалізація інтересів громадян і суспільства в цілому.

Проблемою формування представницьких органів місцевого самоврядування займалися ряд вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема: В. Бабаєв, О. Батанов, В. Баштанник, Ю. Битяк, В. Борденюк, А. Георгица, І. Дробот, В. Євдокимов, В. Еремян, В. Кампо, Д. Ковриженко, В. Кравченко,

О. Лазор, В. Лукашова, В. Лисенко, П. Любченко, В. Олуйко, Т. Паутова, М. Пітцик, В. Сєрьогін, О. Скороход, Я. Старцев, О. Сушинський, А. Ткачук, Е. Харлофф, О. Чернецька, В. Шаповал, М. Штатіна та інші.

Однак, незважаючи на багатогранність наукових розробок, залишаються невирішеними концептуальні питання обрання представників публічної самоврядної влади базового рівня, формування інституту ради та інституту голови.

З урахуванням актуальності, ступеня наукової розробленості проблеми метою дослідження є порівняльний аналіз організаційно-правових, теоретичних і практичних аспектів формування представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня в зарубіжних країнах в контексті його вдосконалення.

У більшості країн світу в системі місцевого самоврядування формуються представницькі органи місцевого самоуправління, які відіграють основну роль в організації місцевої влади [31, с. 55].

У науково-практичній літературі представницькі органи місцевого самоврядування визначаються як «... колегіальні органи загальної компетенції, що складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади депутатів, що виражають їх волю, приймають від їх імені рішення» [32, с. 43].

Вітчизняні вчені З. Варналій і А. Бабинов базовим (першим) рівнем представницьких органів місцевого самоврядування визначають: «... рівень населених пунктів, де місцевою владою є місцеве самоврядування, представлене відповідними органами, які формуються суспільством і є автономними від державної влади» [33].

Варто зауважити, що представницькі органи місцевого самоврядування базового рівня в різних країнах світу називаються по-різному. В Україні під представницьким органом місцевого самоврядування розуміється «... виборний орган (рада), котрий складається з депутатів і наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення

(ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [34]. Отже, до представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня в Україні відносяться сільські, селищні ради.

У Вірменії з метою реалізації народної влади і вирішення муніципальних задач обираються органи місцевого самоврядування - авагані. У Білорусі базовий рівень місцевого самоврядування становлять сільські, селищні ради [35, с. 371], в Грузії - зборів села, селища, в Казахстані - масхілати, в Узбекистані - ради народних депутатів [31].

В Англії, Іспанії, Італії, Словаччині, Швеції, Франції базовим рівнем місцевого самоврядування є муніципальні ради, які формуються шляхом загального прямого голосування [36]. У Польщі до найменшого рівня місцевого самоврядування відносять рада гмін [37, с. 162]. В Австрії зі складу ради обирають бургомістра [31, с. 56]. У Бельгії обираються ради комун, які зі свого складу обирають колегію, бургомістра і ешевенів - колегіальний виконавчий орган комуни [38, с. 182]. На території України представницькі органи місцевого самоврядування (село, селище, місто) формуються через механізм місцевих виборів. Відповідно базовий рівень місцевого самоврядування - сільські, селищні, міські ради.

У світовій практиці представницький орган є найважливішою складовою системи місцевого самоврядування та, як правило, обирається населенням шляхом загальних прямих виборів. Як зазначає французький дослідник М. Дювеже, загальне виборче право залишається незмінним способом легітимізації влади, а виборчий бюлетень - єдиною формою суспільного договору громадян з владою [31, с. 56].

Досліджуючи питання формування органів місцевого самоврядування, О. Лазор визначає муніципальні вибори як «... безпосереднє волевиявлення територіальних громад з метою формування складу представницьких органів місцевого самоврядування і обрання посадових осіб місцевого самоврядування шляхом таємного голосування» [39, с. 316].

На виборність, як ключовий спосіб формування органів місцевого самоврядування, вказує також Всесвітня Хартія місцевого самоврядування, а також Європейська Хартія місцевого самоврядування [40, с. 297]. Крім того, п. 3 ст. 4 Європейських Хартії місцевого самоврядування обумовлено: «Муніципальні функції здійснюються переважно органами влади, які є найближчими до населення»[41].

У більшості країн світу віковий бар'єр для участі в муніципальних виборах визначається досягненням 18-річного віку [31]. Однак в деяких країнах ця межа дорівнює 16-річного віку (Бразилія, Іран, Нікарагуа, Куба) [42]. Серед європейських країн також існують приклади зниження вікового бар'єру. Наприклад, в Австрії право обирати мають особи, які досягли 16-річного віку [43].

Віковий ценз по реалізації права бути обраним до органів місцевого самоврядування складає в середньому 21-25 років [43].

У Франції стати муніципальним радником може особа, якій виповнилося на день виборів 18 років, а для того, щоб стати кандидатом на виборну посаду місцевого самоврядування, необхідно на день виборів досягти 21 року [43]. Подібна практика поширена і в інших європейських країнах. Так, досягнення в день виборів 21-річного віку для кандидатів на виборні посади місцевого самоврядування встановлено в Англії, Вірменії, Грузії, Ірландії, Казахстані [31, с. 58]. Значно вище віковий ценз для кандидатів на виборні посади в Греції - 23 роки; Польщі, Словаччини, Японії - 25 років [43].

У зв'язку з цим в даний час в наукових колах точаться дискусії про необхідність підвищення вікового цензу для кандидатів на виборні посади місцевого самоврядування. Ряд вчених з цього приводу висловлюють тезу про те, що для заняття головної посади на місцевому рівні кандидат повинен мати хоча б елементарний життєвий досвід, не кажучи вже про суспільно-політичний, для чого потрібен певний період часу.

Крім того, доцільно звернути увагу на властивості ментальності, яка супроводжується певною помірністю і приходить з досвідом. У зв'язку з цим, визначаючи віковий ценз обрання посадових осіб місцевого самоврядування, наведені аргументи привертають до себе увагу і вимагають перегляду відповідного виборчого законодавства.

Не менш актуальним залишається врегулювання питання постійного місця проживання населення на відповідній адміністративній території. Подібна практика використовується в Данії [44] і Фінляндії [45], де право обирати і бути обраним належить всім жителям комуни, а також іноземцям, якщо вони постійно живуть на території комуни не менше трьох років. У Грузії членом муніципальних зборів, а також головою управи може бути обрана особа, яка постійно проживає на території Грузії протягом 5-ти років [31, с. 58]. У Бельгії і Франції термін постійного місця проживання становить шість місяців, а в Німеччині та Нової Зеландії - три місяці. В Австрії в Положенні про вибори визначено, що активне і пасивне виборче право на виборах до муніципальної ради не надається особам, які живуть на території громади менше одного року, якщо очевидно, що їх перебування в громаді - тільки тимчасове явище [31, с. 58]. В Англії для участі у виборах до муніципальних рад кандидатам необхідно мати нерухомість або постійне місце роботи в межах відповідної муніципальної одиниці [31]. У Греції обов'язковою умовою участі в виборах є входження до складу одного з виборчих блоків, при цьому одна особа не може балотуватися одночасно в органи самоврядування першого і другого рівнів [45, с. 71].

Екстраполюючи на Україну, необхідно підкреслити, що в законодавчих актах обох країн відсутні норми, що вимагають обов'язкової приналежності кандидатів на виборні посади місцевого самоврядування, а також в депутати до відповідної муніципальної території. В зв'язку з цим виникає питання: «Як може бути кандидатом на виборну посаду місцевого самоврядування або ж у депутати особа, яка не живе в межах відповідної території, а отже, не знає її проблем і можливостей їх рішення?» Таким чином, виникає

необхідність законодавчого унормування питання обов'язкової належності кандидатів на виборні посади і в депутати органів місцевого самоврядування відповідним муніципальним одиницям.

Цю тезу підтверджує також П. Любченко, який вважає, що «... переїзд в іншу адміністративно-територіальну одиницю повинен бути однією з підстав для дострокового припинення повноважень депутата муніципальної ради» [31, с. 58].

Дискусійним також залишається питання загальної чисельності складу представницького органу місцевого самоврядування. У більшості країн світу загальний склад представницьких органів місцевого самоврядування залежить від чисельності населення, яке проживає на відповідній муніципальній території.

Так, наприклад, мінімальна чисельність членів муніципальних рад становить: в Бельгії, Данії, Німеччини - 5, Латвії, Голландії - 7, Болгарії - 9, Японії - 12, Італії - 15 представників. В Вірменії в муніципалітеті з населенням до 3 тис. жителів рада складається з 5-ти членів [31, с. 59]. У Польщі гміна з числом жителів до 5 тис. осіб обмежується 12 депутатами. У Словаччині, поселення яке має менше 40 жителів, до ради обирає 3 представників.

У Чехії в поселенні не більше 500 жителів до складу ради обирається 5-9 депутатів [46]. В Англії і Уельсі середня чисельність парафіяльних і комунальних рад становить 8-10 представників [31]. У Франції комуна з чисельністю населення до 100 жителів представляється 9 депутатами [47]. У Грузії представницький орган сільського самоврядування, чисельність жителів якого не перевищує 5 тис. чоловік, складається з 5-ти представників [31, с. 60].

Незважаючи на скорочення чисельного складу в порівнянні з радянським періодом, представницькі органи місцевого самоврядування в Україні значно перевищують середньостатистичну чисельність депутатів муніципальних рад в країнах Західної Європи.

В Україні мінімальна чисельність депутатів сільських, селищних рад дорівнює 12 депутатам і «... повинна становити тільки парну кількість ...» (ст. 16 Закону України «Про місцеві вибори»). Дану законодавчу норму можна вважати унікальною серед країн Європи, однак вона не встановлює суттєвих переваг і обмежує право місцевого самоврядування самостійно визначати «відповідно до закону» свій чисельний склад, гарантований Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Періодичність і процедурні питання формування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжній практиці переважно регулюються законодавчими правовими актами. Однак муніципальні ради зарубіжних країн мають різні терміни повноважень. Так, термін повноважень представницьких органів місцевого самоврядування складає: 2 роки - Болівія, Мексика; 3 роки - Естонія, Нова Зеландія; 4 роки - Данія, Норвегія, Польща, Японія; 5 років - Італія, Кіпр, Туреччина, Україна; 6 років - Бельгія, Франція. Є ряд країн, в яких періодичність формування муніципальних рад в різних провінціях (Округах) може відрізнятись. Зокрема, в Австрії муніципальна рада обирається на 4-6 років, в ФРН - на 4 або 5 років, в США - на 2, 3 або 4 роки [31].

Згідно із законодавством України, термін повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, депутатів, членів інших виборних органів місцевого самоврядування визначається Законом України «Про місцеві вибори».

На думку П. Любченко, встановлення терміну повноважень представницьких органів місцевого самоврядування і виборних посадових осіб місцевого самоврядування статутом муніципальних одиниць вважається найбільш демократичним способом [48]. Так, недовгий термін повноважень дозволяє населенню здійснювати досить жорсткий контроль за діяльністю обраних представників через механізм імовірного їх переобрання у випадку неналежного виконання ними своїх повноважень. У той же час за короткий проміжок часу депутати часто не встигатимуть належним чином

ознайомитися з особливостями і специфікою роботи в представницьких органах місцевого самоврядування [45, с. 73]. Крім того, для проведення муніципальних виборів необхідні значні фінансові та матеріальні ресурси, що є додатковим фінансовим навантаженням на місцеві бюджети. Тривалий термін повноважень представницьких органів місцевого самоврядування економічно більш вигідний, оскільки дозволяє посадовим особам і депутатам не думати постійно про переобрання, хоча в той же час губляться певні переваги демократичного характеру і знижується загальний динамізм процесу оновлення складу ради.

Не менш дискусійною в наукових колах залишається форма обрання посадових осіб і членів місцевих рад. Сьогодні у світовій практиці формування представницьких органів місцевого самоврядування здійснюється за допомогою трьох виборчих систем: мажоритарною, пропорційною та змішаною, застосування яких визначається з урахуванням історичних умов, специфічними завданнями політичного розвитку, культурно-історичними традиціями і т.д. [45]. О. Батанов вважає, що на муніципальних виборах в сучасному світі найбільш поширеною є система більшості або мажоритарна система [49, с. 66].

Серед європейських країн мажоритарна система відносної більшості в її різноманітних проявах застосовується для обрання представників місцевого самоврядування в Англії, Словаччині, Іспанії, Польщі, Росії, Україні [11, 16]. У Франції формування муніципальних рад здійснюється за допомогою мажоритарної системи абсолютної більшості [11, с. 298]. Однак пропорційна система з голосуванням за виборчі списки має в Європі найбільше поширення. Так, в Австрії, Німеччині, Португалії, Румунії, Хорватії використовується пропорційна система з жорсткими або закритими списками, коли виборець, голосуючи за список, не має можливості впливати на розподіл кандидатів в ньому [36]. Пропорційна система з напівзакритими списками, коли виборець має один голос і може підтримати список в цілому або підтримати окремого кандидата в цьому списку, використовується в

Бельгії, Данії, Греції, Естонії, Італії, Латвії, Норвегії, Фінляндії, Швеції. У Люксембурзі і Нідерландах діє пропорційна система з відкритими списками, коли виборець має один голос, який може віддати на підтримку одного з кандидатів списку [36].

Європейський досвід свідчить про застосування різних підходів до обрання представницьких органів місцевого самоврядування, які в більшості випадків визначаються в залежності від чисельності населення відповідної території і з урахуванням традицій місцевого самоврядування.

Так, у Франції для формування представницьких органів місцевого самоврядування використовуються принципово різні форми, застосування котрих залежить від чисельності населення на відповідній муніципальній території. Якщо чисельність жителів в комунах менше ніж 3500 осіб, то муніципальні вибори проводяться за мажоритарною системою в два тури, а саме: в першому - на основі абсолютної більшості, а в другому - для перемоги досить відносного більшості. У комунах, населення яких перевищує 3500 осіб, використовується мажоритарна система з елементами пропорційності, при якій вибори проводяться також в два тури. ці системи є результатом тривалих розробок фахівців і переслідують дві основні цілі: створення дієздатного представницького органу (тобто ради, в якій є стійка більшість, що належить до однієї партії або до одного виборчого об'єднання), підтримання відповідного рівня демократії шляхом надання опозиції можливості її присутності в раді [31, с. 74].

В Італії в комунах з населенням менше 15 тис. осіб муніципальні ради обираються виключно за мажоритарною системою [46, с. 74].

В Угорщини на муніципальних виборах можуть застосовуватися різні види пропорційної і мажоритарної виборчих систем в залежності від чисельності населення відповідної муніципальній території. В той же час в залежності від кількості членів представницького органу можуть використовуватися обидві виборчі системи [46, с. 74].

У Словенії вибори муніципальних рад, до складу яких входить менше 12 людей, здійснюються за допомогою мажоритарної системи. Якщо ж в складі ради більше 12 чоловік, то застосовується пропорційна система [46, с. 74].

У Німеччині в більшості земель на місцевих виборах діє пропорційна виборча система з закритими списками в один тур [43, с. 74].

Окреслені приклади формування представницьких органів місцевого самоврядування вказують на їх різноманітність, використання яких в більшості випадків залежить від чисельності місцевого населення і історичних традицій самоврядування. В будь-якому випадку обрання посадової особи і членів муніципальних рад є невід'ємним атрибутом їх статусу, джерелом передачі представницьких повноважень, висловлює ступінь довіри з боку суспільства.

Малодослідженим в наукових колах залишається також питання граничного віку перебування на виборній посаді в органах місцевого самоврядування, що, на думку окремих вчених, практиків, громадських діячів, не сприяє розвитку представницької демократії на місцях. Так, законодавством ряду країн світу не встановлено ніяких вікових обмежень для кандидатів на виборні посади. Відповідно головною посадовою особою на місцевому рівні може стати представник, який в силу значного віку буде не в змозі якісно виконувати покладені на нього функції і обов'язки [43]. Зокрема, в Україні, як і в Російській Федерації, законодавством не передбачена норма, яка визначає граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування для виборних посадових осіб.

Дослідження проблеми кількості каденцій виборних посадових осіб місцевого самоврядування та тривалості їх діяльності також має вагому актуальність. В Україні законодавством не встановлено обмежень щодо кількості каденцій на виборні посади, однак обмовляється термін перебування, який складає 5 років.

В Італії, наприклад, можна бути переобраним на одну і ту ж посаду два рази, але тільки в разі, коли один з попередніх двох термінів перебування на посаді не перевищував 2 роки 6 місяців і один день [43, с. 461].

В Україні, на законодавчому рівні немає обмежень щодо кількості каденцій на виборні посади місць самоврядування. Однак в Росії термін перебування на виборній посаді додатково може регулюватися муніципальними статутами.

Невід'ємний атрибут муніципальних виборів європейських країн - надання петиції про підтримку кандидатів в органи місцевого самоврядування, яку підписує певна кількість виборців. Зокрема, подібна практика використовується в Англії, Польщі, Словаччини, Чехії та ін. [43]. Норма попередньої підтримки кандидатів зменшує ймовірність їх надмірної кількості на муніципальних виборах, знижує можливості для висунення технічних кандидатів, надає відповідальності кандидатам перед виборцями, підсилює роль голови в системі місцевого самоврядування, балансує відносини в системі «глава-рада».

Таким чином, викладені вище аспекти формування представницьких органів місцевого самоврядування дозволяють зробити висновки про те, що країни нової демократії, до яких відноситься Україна, прагнуть наблизитися до європейських принципів демократії вибору представників місцевого самоврядування.

Проблема пошуку оптимальної моделі формування представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня продовжує залишатися дискусійною серед європейських країн.

Діюча система обрання представників муніципальних рад, з одного боку, потребує легалізації та регламентації чітких правил, а з іншого - обмежує свободу, часто діючи в регресивному напрямку. Демократизація і вдосконалення законодавства, що регулює питання формування представницьких органів місцевого самоврядування на прикладі досвіду зарубіжних країн, сприяють процесу інституціоналізації муніципальних

виборів, спрямованих на формування місцевої еліти і забезпечення ефективного управління на місцях.

Враховуючи потреби приведення законодавчих норм у відповідність з європейськими принципами місцевої демократії, вивчення і інтеграція досвіду зарубіжних країн необхідна в контексті трансформаційних перетворень і процесу інституціональності муніципальних виборів.

Проблема пошуку оптимальної моделі обрання представницьких органів місцевого самоврядування ускладнюється також тим, що аналіз законодавства про муніципальні вибори зарубіжних країн не дозволяє виділити певний різновид системи формування, яка вважалася б найбільш поширеною і, крім того, могла бути інтегрована в конкретних умовах.

У Європі, як і в Україні, система обрання представників місцевого самоврядування залишається питанням політичної доцільності. Однак ці цілі повинні визначати відповідальне, ефективне функціонування органів місцевого самоврядування в інтересах суспільства, здатність впливу місцевого населення на формування та реалізацію муніципальної політики, встановлення зв'язку між суспільством і обранцями, можливість контролю суспільством діяльності представницьких органів.

Сформовані на основі узагальнення і систематизації прикладні аспекти та теоретичні положення дають можливість визначити обґрунтований інструментарій формування представницьких органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, потребує законодавчого врегулювання. Виходячи з цього, пропонується:

- врегулювати законодавчі положення про визначення загального складу представницького органу, які повинні виходити з чисельності місцевого населення, а не встановлювати граничні обмеження;
- розділити вимоги для кандидатів на виборні посади і в депутати шляхом регулювання вікового цензу, місця проживання, зв'язку з виборцями;
- конкретизувати вимоги щодо обмежень для кандидатів на виборні посади і в депутати;

- ввести норму подачі петицій попередньої підтримки для кандидатів на виборні посади і в депутати;
- уніфікувати можливості застосування різних виборчих систем залежно від чисельності місцевого населення;
- переглянути систему обрання головних посадових осіб місцевого самоврядування;
- унормувати становище громадського обов'язку в процесі формування представницьких органів місцевого самоврядування.

Продовження наукових досліджень з даного питання сприятиме не тільки вдосконалення механізму формування органів місцевого самоврядування, а й розвитку інституту представницької демократії на місцях.

Висновки до розділу 1

В Україні, як і, в будь-якій демократичній державі, існує системна єдність публічної влади, яка являє свою ієрархію при певній автономії кожного різновиду публічної влади того чи іншого територіального колективу в здійсненні своїх повноважень. Системна єдність публічної влади трьох територіальних рівнів (обласного, районного і місцевого) заснована на загальних принципах функціонування механізму публічної влади: принципі соціальної єдності влади і розмежування повноважень між різними рівнями територіального управління, з одного боку, і принципі субсидіарності - з іншого.

2. Муніципальна влада, будучи різновидом публічної влади і володіючи певною автономією, разом з тим, має залежний від суверенної державної влади характер, незважаючи на конституційну норму про відділення органів місцевого самоврядування від системи державних органів. Дане положення обумовило, що місцевий публічно-територіальний колектив

представляє собою частину системи всього суспільства, елементи якої визначаються суверенною державною владою.

3. Представницькому органу місцевого самоврядування притаманні загальні риси представницьких органів публічної влади, що діють на території України, а також особливості, зумовлені природою і завданнями місцевого самоврядування: вираз інтересів місцевого колективу (мешканців) як частини народу України; пряма (не опосередкована) відповідальність перед населенням, в тому числі включаючи дострокове припинення повноважень місцевого депутата; особливий порядок формування непрямыми виборами (на рівні районів, областей), не передбачений щодо представницьких органів інших територіальних рівнів публічної влади.

4. На основі аналізу наукової літератури з питання про визначення поняття «представницький орган місцевого самоврядування» сформульовано авторське визначення, відповідно до якого представницький орган місцевого самоврядування - це колегіальний орган публічної влади місцевого територіального колективу, що формується на певний термін населенням відповідної територіальної громади за допомогою прямих або непрямих виборів, що представляє інтереси населення з питань місцевого значення та характеризується наявністю публічно-правової відповідальності перед населенням.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ

2.1 Особливості формування представницького органу місцевого самоврядування як органу публічно-правових відносин місцевого територіального рівня

Місцеве самоврядування як інститут публічної влади, як форма народовладдя, відповідно до Конституції України і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], може здійснюватися населенням територіальної громади різними способами: і за допомогою форм безпосередньої демократії, і через представницькі та інші органи місцевого самоврядування.

Концептуальна ідея місцевого самоврядування полягає в тому, що основним його суб'єктом є населення територіальної громади, тому пріоритет і особливу значимість законодавець надає формам прямого волевиявлення громадян, закріплюючи широкий їх перелік в третьому розділі Конституції України (ст. 69-74) [1]. Причому цей розділ передує розділу про органи місцевого самоврядування, що також свідчить про пріоритетність і особливу значущість безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення.

Однак практика сучасного місцевого самоврядування в умовах, коли основна частина жителів більшості держав, в тому числі і України, проживають в містах, свідчить про зворотне. Першочергове значення для реалізації демократичної сутності даного інституту публічної влади набувають форми представницької демократії. У цих умовах особливо важливим стає діяльність представницьких органів місцевого

самоврядування, які повинні стати справжніми представниками інтересів населення, яке їх обрало. Тому так важливо підкреслити особливості правового становища представницьких органів в організаційній структурі місцевого самоврядування, їх головне місце по відношенню до інших органів місцевого самоврядування.

Представницькі органи місцевого самоврядування належать до числа обов'язкових, виборних, колегіальних органів місцевого самоврядування, які здійснюють найбільш важливі повноваження з питань місцевого значення, віднесених до відання відповідної територіальної громади. Представницький орган місцевого самоврядування наділений виключною компетенцією [50].

У місцевому самоврядуванні представницькі органи виступають суб'єктами різних видів відносин, серед яких в якості основних в рамках однієї територіальної громади можна виділити наступні: по-перше, «населення - представницький орган»; по-друге, «представницький орган - інші органи місцевого самоврядування». Залежно від цього можна виділяти в якості першочергових різні характеристики представницького органу місцевого самоврядування. В силу постійної зміни законодавства про місцеве самоврядування доцільно зупинитися на тому, наскільки сучасна правова основа діяльності місцевих органів забезпечує можливість представницькому органу виконувати своє призначення в зазначених видах відносин.

Розглянемо перший аспект: населення - представницький орган. У даній системі відносин пріоритетним суб'єктом є населення, оскільки представницький орган формується населенням, отримує владу від населення, покликаний бути виразником інтересів населення. Таким чином, представницький орган повинен, виходячи з інтересів населення, визначати стратегічні цілі і завдання розвитку територіальної громади, адекватно відобразити їх в планах і програмах розвитку громади, затверджувати основний фінансовий документ - бюджет громади, необхідний для реалізації цих планів і завдань, а також здійснювати контроль за прийняттям рішень, правильним і ефективним витрачанням бюджетних коштів. При цьому

депутати представницького органу повинні підтримувати тісні контакти з мешканцями територіальної громади - своїми виборцями, враховувати їх думки, побажання, зауваження під час своєї депутатської діяльності, роз'яснювати мешканцям необхідність і доцільність прийнятих рішень, формувати позитивну обстановку соціального комфорту в громаді, підтримувати населення своєю діяльністю, що в кінцевому рахунку служить одним з найважливіших факторів успішного розвитку територіальної громади [51].

Щоб дана концепція могла бути втілена на практиці, необхідно, щоб наука муніципального права обґрунтувала, а законодавство про місцеве самоврядування закріпило відповідні норми і інститути. Іншими словами, муніципальне право має надати населенню і практичним працівникам органів місцевого самоврядування відповідний правовий інструментарій.

Перш за все, даним цілям і задачам повинна відповідати виборча система, що застосовується на місцевих виборах, для того щоб забезпечити можливість населенню сформувати орган місцевої влади, який в максимальному ступені представляє його інтереси, підконтрольний і підзвітний населенню.

Багато проблем виникало також при визначенні оптимальної виборчої системи для територіальних громад. Виборчим Кодексом України, у зв'язку із застосуванням мажоритарної системи для виборів депутатів сільських, селищних рад та пропорційної виборчої системи на виборах депутатів представницьких органів обласних, районних, міських, районних у містах рад. Ще одна важлива зміна виборчого законодавства, яке вперше буде застосовано на місцевих виборах 2020 року, - це змішана виборча система. У містах з населенням від 10 тисяч чоловік буде діяти пропорційна система. Вона означає, що виборець буде голосувати не за окремих безпартійних кандидатів-самовисуванців, а за партію і за кандидата від цієї партії.

Мажоритарна система, яка передбачає самовисування кандидатів незалежно від партійної приналежності, збережеться в містах з населенням

до 10 тисяч чоловік. За старим виборчим законодавством вона діяла у всіх містах з населенням менше 90 тисяч чоловік.

Після виборів число місцевих депутатів в країні істотно зменшилося: це пов'язано з новим адміністративно-територіальним поділом, який скоротив кількість районів в Україні приблизно в чотири рази (136 замість 490). Крім того, обласні центри, які раніше не входили ні в один з районів, тепер стали частиною новостворених районів. По всій Україні будуть обрані 119 районних рад.

Вперше в історії незалежної України списки кандидатів від партій будуть відкритими. Виборці повинні будуть зробити в бюлетені дві позначки: поставити галочку навпроти політичної партії, за яку вони голосують, і вписати номер конкретного кандидата від цієї партії. За допомогою нової системи кандидати отримають можливість просунути вгору в партійному списку, що збільшить їх шанси пройти до місцевих рад.

Ще одним нововведенням місцевих виборів-2020 стали гендерні квоти для політичних партій. Вони передбачають, що у виборчому списку партій має бути не менше 40% представників однієї статі: в кожній п'ятірці списку повинен дотримуватися принцип «п'ять кандидатів - дві жінки». Партії, які проігнорували цю вимогу, не були допущені до участі у виборчій кампанії.

Наступний аспект взаємодії населення і представницького органу місцевого самоврядування - можливість виборців після обрання депутатів представницького органу впливати на його роботу. Форми і способи такої взаємодії встановлюються законодавством України, статутами територіальних громад і іншими муніципальними правовими актами. Законодавство передбачає можливість внесення населенням проектів правових актів (правотворча ініціатива), розгляд проектів рішень представницьких органів з найбільш важливих питань в ході публічних слухань і громадських обговорень, виявлення громадської думки за підсумками опитувань і т.д. На жаль, використання цих процедур на практиці не завжди свідчить про «торжество демократії», оскільки при прийнятті

рішень для представницького органу нерідко головним, визначальним фактором стає аж ніяк не думка населення [52].

Як зазначає С.В. Лихачов [53], підміна сутності різних форм консультативної демократії і демократії співучасті призводить до того, що органи публічної влади часто спрощують і (або) формально підходять до процесу виявлення і врахування громадської думки. У зв'язку з цим необхідно проаналізувати причини ситуації, що склалася, підвищити дієвість правових механізмів, спрямованих на забезпечення врахування думки населення.

На жаль, останні зміни законодавства України в частині територіальної організації місцевого самоврядування призвели до зниження ролі населення в питаннях, пов'язаних зі зміною кордонів, перетворенням муніципальних утворень. Так, в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[54] майже не залишилося положень, які передбачають отримання згоди населення з цих питань шляхом прямого голосування, воно замінено процедурою отримання згоди населення представницьким органом територіальної громади, що не повною мірою відповідає принципі реальної демократії. У законодавстві немає чіткого механізму, яким чином представницький орган отримує цю згоду. Думка його депутатів не завжди і не в усіх питань обов'язково збігається з думкою більшості жителів територіальної громади, що підтвердила практика застосування даних правових норм. Даний порядок більш доречний, коли в законі йде мова про облік думки населення. А ось згода населення має виражатися їм безпосередньо.

Співвідношення представницької і безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні потребує подальшого вивчення, усунення наявної в даний час правової невизначеності в цьому питанні, що має вихід на практику, в тому числі і судову. Наприклад, чи означає віднесення п.22 ч. 2 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції представницького органу місцевого самоврядування права на

прийняття деяких рішень, наприклад планів і програм розвитку територіальної громади, неможливість прийняття цих рішень безпосередньо населенням шляхом референдуму? Або це свідчить лише про неможливість прийняття цих рішень іншими органами місцевого самоврядування? Вважаємо, що якщо те чи інше питання не входить до числа заборон, вичерпним чином встановлених в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», то населення муніципального утворення має право вирішити його безпосередньо.

Суттєвим є питання про відповідальність представницького органу місцевого самоврядування перед населенням. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює такий інститут, як відгук виборних осіб, в тому числі депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, населенням. Сама можливість відкликання є, безумовно, свідченням пріоритетного становища населення в стосунках зі своїми обранцями, депутатами представницького органу. Однак те, яким чином сформульовані норми про порядок проведення відгуку, робить цей інститут не чинним, оскільки виконати ці вимоги практично неможливо [55].

По-перше, підставами для відкликання депутата, члена виборного органу місцевого самоврядування, виборної посадової особи місцевого самоврядування можуть слугувати тільки його конкретні протиправні рішення або дії (бездіяльність) у разі їх підтвердження в судовому порядку. Судова процедура підтвердження протиправності того чи іншого діяння депутата займає досить тривалий час, не ясно, хто саме повинен звертатися до суду в цьому випадку. До того ж, якщо винність депутата доведена в судовому порядку, до чого проводити дорогу процедуру відкликання замість того, щоб припинити його повноваження в іншому порядку. Для відкликання депутата виборцями слід передбачити інші підстави, обумовлені саме тим, що люди перестали довіряти цій людині.

По-друге, депутат, член виборного органу місцевого самоврядування, виборна посадова особа місцевого самоврядування вважається відкликаним,

якщо за відкликання проголосувало не менше половини виборців, зареєстрованих в територіальній громаді (виборчому окрузі). В сучасних умовах місцевого самоврядування реалізувати дану вимогу закону практично неможливо.

По-третє, в разі, якщо всі депутатські мандати або частина депутатських мандатів в представницькому органі територіальної громади заміщаються депутатами, обраними в складі списків кандидатів, висунутих виборчими об'єднаннями, відкликання депутата не застосовується. Де-факто це означає, що до відповідальності своїх обранців зможе залучати лише населення невеликих міст, селищ та сіл.

Далі зупинимося на характеристиці другого аспекту відносин: представницький орган - інші органи місцевого самоврядування. Крім представницького органу, до числа обов'язкових органів місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відносяться голова територіальної громади, виконавчі органи ради та місцева державна адміністрація [56].

Законодавець підкреслює пріоритетне значення представницького органу в порівнянні з іншими органами місцевого самоврядування, яке виражається в кількох напрямках його діяльності. Представницький орган так чи інакше формує інші органи місцевого самоврядування: обирає секретаря ради зі свого складу або з числа кандидатів, представлених конкурсною комісією, якщо передбачено статутом територіальної громади; визначає структуру місцевої ради; створює постійні та тимчасові комітети, а також визначає можливість створення інших органів місцевого самоврядування [57].

Представницький орган виконує нормотворчу функцію, стверджуючи плани і програми розвитку територіальної громади, які визначають цілі і завдання діяльності інших органів місцевого самоврядування.

Тільки представницький орган має право вирішувати найбільш важливі питання місцевого значення, тобто наділені виключною компетенцією. У

виключній компетенції представницького органу територіальної громади знаходяться:

- прийняття статуту територіальної громади і внесення в нього змін і доповнень;
- затвердження місцевого бюджету та звіту про його виконання;
- встановлення, зміна та скасування місцевих податків і зборів відповідно до законодавства України про податки і збори;
- затвердження стратегії соціально-економічного розвитку територіальної громади;
- визначення порядку управління та розпорядження майном, що перебуває в комунальній власності;
- визначення порядку прийняття рішень про створення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, а також про встановлення тарифів на послуги комунальних підприємств та установ,
- визначення порядку матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та деякі інші питання.

Представницький орган здійснює контроль за діяльністю інших органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Представницький орган територіальної громади заслуховує щорічні звіти голови територіальної громади, голови місцевої адміністрації про результати їх діяльності, діяльності місцевої адміністрації, в тому числі про вирішення питань, поставлених представницьким органом.

Представницький орган місцевого самоврядування може притягати до відповідальності голову територіальної громади. Так, відповідно до ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган може прийняти рішення про дострокове припинення повноважень голови територіальної громади. Підставою для дострокового припинення повноважень голови територіальної громади може бути якщо він порушує

Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень.

Таким чином, законодавство України закріплює провідну роль представницького органу як виразу волі населення, що реалізує приналежну населенню публічну місцеву владу, у відносинах з іншими органами місцевого самоврядування. На жаль, практика місцевого самоврядування в багатьох територіальних громадах вельми далека від даної законодавчої моделі. Часто буває, що для представницьких органів місцевого самоврядування та інших органів місцевого самоврядування пріоритетом є позиція органів державної влади, перш за все вищої посадової особи і органів виконавчої влади України. В умовах загальноєвропейської тенденції зміцнення децентралізації місцевого самоврядування, впроваджується фінансово-економічна самостійність територіальних громад від органів державної влади [58].

Однак залишаються деякі проблеми у відносинах з працівниками місцевої адміністрації, а саме депутати представницького органу не відчують себе носіями муніципальної влади, вони багато в чомусь залежать від працівників виконавчого органу. Вони не завжди можуть отримати у них потрібну їм інформацію, та й просто потрапити на прийом до чиновників місцевої адміністрації. Це особливо характерно для сіл та селищ, в деяких з них роль представницького органу зводиться до простого затвердження рішень, підготовлених місцевою адміністрацією.

Зазначені та інші проблеми практичного втілення правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування повинні хвилювати не тільки представників науки муніципального права і обговорюватися в рамках заходів науково-теоретичного характеру, але і бути предметом розгляду представників самої територіальної громади, органів державної влади всіх рівнів, з тим щоб представницькі органи стали насправді найважливішим елементом структури органів місцевого самоврядування, а місцеве

самоврядування в Україні знайшло характер справжнього інституту народовладдя, як це і передбачено Конституцією України.

2.2 Правове регулювання організації і діяльності представницького органу місцевого самоврядування

Основоположним елементом місцевого самоврядування є його самобутність і самостійність у вирішенні питань місцевого значення. Під цим розуміється фінансово-економічна і організаційна відособленість територіальних громад, закріплення в законодавстві предметів відання місцевого самоврядування. Поняття предметів ведення взагалі і місцевого самоврядування зокрема є досить складним. Для визначення змісту предметів відання місцевого самоврядування в Конституції України і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» використовується поняття «питання місцевого значення». У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2) наголошено, що питання місцевого значення безпосередньо забезпечують життєдіяльність населення територіальної громади [8].

По-перше, під предметом розуміється то, на що направлено будь-яку дію.

По-друге, під терміном «предмети відання місцевого самоврядування», до питань місцевого значення відносяться різного плану питання.

Аналіз питань місцевого значення свідчить про те, що до переліку включені не тільки об'єкти (сфери) діяльності органів місцевого самоврядування та безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення територіальної громади (зміст і використання комунального житлового фонду та нежитлових приміщень; організація, утримання і розвиток муніципальних установ дошкільної, загальної та професійної освіти, організація, утримання і розвиток муніципальних установ охорони здоров'я, здійснення контролю за їх діяльністю і т. д.), але і повноваження органів місцевого самоврядування (прийняття і зміна статутів територіальних

громад, контроль за їх дотриманням; формування, затвердження і виконання місцевого бюджету, встановлення місцевих податків і зборів та інші).

По-третє, деякі повноваження місцевого самоврядування здійснюються населенням безпосередньо - зокрема, шляхом місцевих виборів, місцевого референдуму, інших форм прямого волевиявлення (сходи, збори) (ст. 140 Конституції України) [59].

Таким чином, під терміном «питання місцевого значення» слід розуміти об'єкти (сфери) діяльності населення і органів місцевого самоврядування та безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення територіальної громади, які віднесені до таких нормами муніципального права. В юридичній науці і навчальній літературі даються й інші визначення даного поняття - зокрема, під питаннями місцевого значення розуміється коло справ (об'єктів), рішення яких забезпечує локальну (для даної території) життєдіяльність територіальної громади і задоволення потреби її мешканців [60].

Виходячи з цього, предмети відання місцевого самоврядування можна визначити як коло закріплених нормами муніципального права об'єктів, сфер (питання місцевого значення), в межах яких населення територіальної громади і відповідні органи місцевого самоврядування компетентні здійснювати свою діяльність і приймати рішення.

Для характеристики сукупності прав і обов'язків будь-якого органу, посадової особи, які визначаються конституцією, законами та іншими нормативними правовими актами юридична наука використовує також термін «повноваження». Це визначення повноважень може бути застосовано і для характеристики прав і обов'язків органів місцевого самоврядування (представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, виборних та інших посадових осіб місцевого самоврядування) при вирішенні питань місцевого значення та при здійсненні ними окремих державних повноважень.

Законодавство України, з метою визначення особливостей правового становища представницьких органів місцевого самоврядування, закріплює

порядок формування, функції, повноваження, внутрішню структуру, організаційно - правові форми. Серед зазначених рис, що характеризують правове становище представницьких органів місцевого самоврядування, особлива роль належить повноваженням, за допомогою яких представницькі органи місцевого самоврядування здійснюють певні завдання і функції.

Тому, від того наскільки повно закріплюються в нормах права повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, багато в чому залежить чіткість і ефективність роботи всієї системи.

Підкреслюючи значення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, всі вони як раз і утворюються для здійснення закріплених у відповідних нормативних актах повноважень. Будь який вихід за межі встановленої компетенції означає незаконне присвоєння владних повноважень. У зв'язку з цим, найважливішим завданням є визначення в нормативних актах статусу представницького органу місцевого самоврядування, а також механізмів його відповідальності [61].

Питання про сутність, зміст, форми, способи встановлення і реалізації повноважень представницьких органів місцевого самоврядування відноситься до числа найбільш розроблених, неосяжних з числа й обсягу робіт, присвячених цій темі, і одночасно, одним з найбільш заплутаних питань в юридичній теорії. На сьогоднішній день серед вітчизняних вчених існують різні точки зору щодо поняття «повноваження» органів місцевого самоврядування. При цьому дискусія в основному точиться довкола співвідношення трьох термінів: повноваження, компетенція і функції органу.

Автори юридично-енциклопедичного словника розуміють під повноваженнями «сукупність прав та обов'язків органу місцевого самоврядування, посадової особи» і вказують, що «повноваження органів місцевого самоврядування та управління визначаються безпосередньо конституцією і іншими законами ...» [62].

На думку одних вчених повноваження і компетенція органів - тотожні поняття, вони визначаються як «сукупність повноважень або прав органу»,

інші під повноваженням органу публічної влади розуміють «сукупність прав та обов'язків», треті - не тільки права і обов'язки, а й певне коло діяльності публічного органу - «коло завдань», четверті - «предмети його відання» [63].

Звісно ж, що компроміс між наведеними точками зору може бути знайдений тільки в разі розгляду повноважень і функцій в якості взаємопов'язаних, але все ж самостійних і неодмінних елементів (рис) правового статусу певного органу. При цьому слід виходити з того, що практично всі сучасні вчені під функціями публічного органу розуміють напрямки, сфери його діяльності, під повноваженнями - основні права і обов'язки, за допомогою яких ними реалізується закріплені в законі функції. Такий підхід дає можливість створити ефективні механізми правового регулювання суспільних відносин; розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування та державних органів в залежності від їх функціонального призначення; проаналізувати коло і зміст кожного окремо повноваження з точки зору вирішення завдань, що стоять перед кожним органом, і оцінити його дії і рішення з точки зору їх відповідності законодавству.

Таким чином, компетенція органів місцевого самоврядування в галузі являє собою сукупність їх повноважень і функцій в даній сфері життєдіяльності. Компетенцію будь-якого органу управління, як правило, визначають як юридичне вираження сукупності функцій і повноважень органу у відповідній сфері суспільного життя. У функціях відбивається зміст впливу, характер взаємозв'язку між учасниками управлінських відносин, у повноваженнях - юридично закріплені методи управління і правові форми здійснення управлінської діяльності. Про це ж, по суті, писав і Л.А. Веліхов [64,с. 480] стосовно до управління адміністративно-територіальними одиницями. Він підкреслював, що термін «муніципальна компетенція» можна розуміти в широкому і вузькому сенсі. У першому випадку в неї входять не тільки права і обов'язки, а й коло відання і діяльності місцевого самоврядування; у другому - під компетенцією розуміються спеціально

надані місцевому самоврядуванню юридичні права і примусово покладені на них обов'язки. Зміст повноважень, як прав і обов'язків, тобто компетенції суб'єкта управління у вузькому сенсі як би плавно впливають із змісту закріплених за ним функцій. Або, інакше кажучи, обсяг повноважень повинен відповідати обсягу здійснюваних функцій.

Між функціями і повноваженнями існує тісний взаємозв'язок. Разом узяті вони являють собою певну сферу діяльності органів. Їх наявність і вказівка на них у нормативно-правових актах, що закріплюють правовий статус публічних органів, сприяє реалізації принципу поділу влади, оскільки за влучним зауваженням професора І.Д. Левіна, «обмеження влади кожного органу влади можливо тільки шляхом виділення для нього певної сфери діяльності» [65]. Однак, на наш погляд, обов'язковим є відмежування в законодавстві (в компетенційних нормах) функцій від повноважень. На жаль, в законодавстві України це відбувається не завжди. Наприклад, відсутня чітке розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування в галузі соціального захисту в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» їх перераховують разом зі всіма повноваженнями, що призводить до певних труднощів в правовому регулюванні суспільних відносин в даній області. Так в Розділі II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не робиться відмінностей між функціями і повноваженнями органів місцевого самоврядування в галузі соціального захисту населення [8].

Необхідність саме такого способу закріплення в законодавстві повноважень органів місцевого самоврядування полягає в його точності і визначеності. Застосований в даний час спосіб «об'єднання всіх функцій і повноважень» має наступні суттєві недоліки: по-перше, в разі відсутності в законі будь-якої функції або конкретного повноваження органу місцевого самоврядування він починає діяти в умовах правового вакууму, коли неможливо їх проаналізувати з точки зору відповідності закону, що може стати причиною дезорганізації системи управління муніципальних органів;

по-друге, упереміж з широкими і важливими повноваженнями органів місцевого самоврядування можуть формулюватися і дрібні, що призводить до надмірного дроблення їх прав і обов'язків, дріб'язкової регламентації їх діяльності [66].

Як відомо в науці і практиці багатьох зарубіжних держав при формулюванні повноважень органів місцевого самоврядування застосовується принцип «*ultra vires*», що передбачає, що органи місцевого самоврядування мають право робити лише те, що їм віднесено або дозволено законом.

У нашій країні в радянський період при визначенні повноважень місцевих органів влади традиційно застосовувався як метод «*ultra vires*», тобто позитивний спосіб формулювання їх прав і обов'язків, так і негативний спосіб, заснований на правилі - дозволено робити все, що не заборонено законом. Застосовується він, на жаль, і зараз, тоді як в науці вже давно стало аксіомою, що підставою діяльності владних структур і посадових осіб є закритий перелік їх функцій і повноважень.

Визначаючи повноваження органів місцевого самоврядування, вітчизняне законодавство іноді робить це не в прямій формі, а шляхом встановлення правила: даний орган вирішує всі ті питання, які не належать до компетенції інших органів. Але щоб в подібних випадках визначити, що ж конкретно віднесено до компетенції даного органу, потрібно, як правило, вивчити велику кількість нормативних актів, що закріплюють їх повноваження, що є вельми важкою роботою.

При розгляді поняття повноважень органів місцевого самоврядування, особливий інтерес представляє проблема співвідношення прав і обов'язків державного органу взагалі і органу місцевого самоврядування, зокрема, з їх правоздатністю. На думку Б.М. Лазарева, без вирішення цього питання не можна розібратися до кінця в юридичній природі повноважень, визначити її місце в загальній системі правових явищ [67].

З приводу співвідношення прав і обов'язків органу місцевого самоврядування, а також органу державної влади з його правоздатністю у вітчизняній науці існують різні точки зору. Одні вважають, що повноваження включають в себе правоздатність плюс права і обов'язки, що випливають безпосередньо із закону і існуючі до стадії правовідносин, а інші розглядають повноваження такого органу і його правоздатність як два самостійних явища, жоден з яких до складу іншого не входить.

В юридичній літературі досі переважає думка про те, права органу місцевого самоврядування є «справжні» «суб'єктивні права», які з'являються лише в правовідносинах, в яких повноваження зазначених органів є, по суті, його правоздатністю. «Справедливо відзначає Т.М. Бялкіна [68], що органи управління (посадові особи) наділяються повноваженнями з дня утворення відповідного органу, але конкретні правомочності здійснювати дії, що охоплюються їх повноваженнями, ці органи набувають при настанні юридичних фактів. Повноваження - це сукупність можливих, але не фактичних прав».

Деякі автори розглядають права та обов'язки представницьких органів місцевого самоврядування як різні види повноважень. На їхню думку, «права публічного органу зберігають за ними відому свободу вибору при вирішенні тих чи інших життєвих ситуацій, а обов'язки не залишають жодного місця для розсуду органу і умови їх здійснення, завжди точно обумовлюються в законі».

Однак є й інші точки зору. В юридичній літературі зазначалося, що повноваження публічного органу не повинні розглядатися як правоздатність, що в повноваження входять права і обов'язки, що виходять безпосередньо із закону.

Погоджуючись з думкою В.І. Васильєва [69, с.15], який стверджував, що для органу народного самоврядування можлива поведінка є одночасно і належна поведінка і що у нього взагалі не існує правомочностей «в чистому вигляді» бо кожне конкретне право такого органу виступає одночасно в

якості його обов'язків. Відстоюючи свою точку зору, він цілком обґрунтовано проводив розходження між повноваженнями народного самоврядування і правами і обов'язками громадянина, підкреслюючи, що «перші, виникають у зв'язку з їх закріпленням в законі незалежно від існування правовідносин, а другі, - тільки у зв'язку з наявністю такого роду правовідносин».

Якщо звернутися до законодавства, то можна відразу ж виявити, що нормативні акти, що закріплюють повноваження органів місцевого самоврядування, говорять не про правоздатність, а прямо про «права» і «обов'язки» цих органів. У ряді випадків законодавство визначає не тільки повноваження, якими володіє орган місцевого самоврядування, а й ті, яких він «автоматично» набуває у разі настання заздалегідь передбачених умов. Але, як правило, законодавство обмежується встановленням вже наявних у органу повноважень.

Іноді правові норми заздалегідь передбачають, і вельми конкретно ті юридичні факти, при наявності яких орган місцевого самоврядування зобов'язаний діяти певним чином, реалізуючи свої повноваження. Однак дуже часто, характеризуючи ситуацію, при наявності якої орган місцевого самоврядування зобов'язаний діяти тим чи іншим чином, правові норми роблять це лише в самій загальній формі, надаючи самому органу юридичну можливість вирішувати, чи є в тому чи іншому конкретному випадку обставини, при наявності яких він може і повинен вжити передбачені правовою нормою дії.

В Україні встановлено, що органи місцевого самоврядування самостійні у вирішенні питань місцевого значення, що породжує проблему визначення меж законодавчим регулюванням порядку вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, а також меж самостійності в їх вирішенні.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до власної компетенції місцевого самоврядування віднесені наступні завдання [8]:

- володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю;
- місцеві фінанси, формування, затвердження і виконання місцевого бюджету, встановлення місцевих податків і зборів, вирішення інших фінансових питань місцевого значення;
- прийняття та зміна статутів територіальної громади, контроль за їх дотриманням;
- комплексний соціально-економічний розвиток територіальної громади;
- зміст і використання муніципального житлового фонду та нежитлових приміщень;
- організація, утримання і розвиток муніципальних установ дошкільного, основного загального користування та професійної освіти; охорони здоров'я;
- регулювання планування і забудови територій територіальної громади;
- створення умов для житлового та соціально-культурного будівництва;
- контроль за використанням земель на території територіальної громади;
- благоустрій та озеленення території територіальної громади;
- організація транспортного обслуговування населення та муніципальних установ, забезпечення населення послугами зв'язку;
- створення умов для діяльності установ культури територіальної громади;
- забезпечення соціальної підтримки і сприяння зайнятості населення;
- участь в охороні навколишнього середовища на території відповідної територіальної громади та ін.

Дані завдання за своїм характером нерозривно пов'язані з територією відповідної територіальної громади і в цілому співпадають з тими функціями, які виконують громади в країнах Західної Європи.

В цілому завдання місцевого самоврядування можуть бути класифіковані по порядку їх виникнення на обов'язкові, добровільні і делеговані. Обов'язкові повноваження включають питання життєдіяльності населення, вирішувати які обов'язково відповідно до законів. Органи місцевого самоврядування не можуть самостійно вирішувати, виконувати ти чи інші завдання, однак у них є певний вибір в тому, як їх вирішувати [70].

Добровільні повноваження включають питання життєдіяльності місцевої громади, які вона не зобов'язана, але може, при бажанні вирішувати за власною ініціативою за рахунок власних коштів. Слід враховувати, що органи місцевого самоврядування можуть приймати на себе добровільні повноваження тільки з питань, що зачіпають інтереси місцевої громади. Таким чином, представницьким органам місцевого самоврядування надається право реалізації в межах своєї території певних завдань без спеціального наділення повноваженнями нормативними актами вищих рівнів управління. Сфера добровільної діяльності органів місцевого самоврядування обмежується або повноваженнями інших муніципальних утворень, або компетенцією державних органів, або заборонаю на втручання в справи громадян і їх об'єднань. Право на добровільне встановлення власних завдань місцевого значення є важливим елементом місцевого самоврядування, що гарантує їх розвиток.

Отже, місцеве самоврядування в державі використовується переважно для виконання трьох основних функцій. По-перше, для виконання функції безпосереднього забезпечення нормальних умов життєдіяльності населення: забезпечення житлом, благоустрій території, надання комунальних послуг, послуг місцевого транспорту і зв'язку, створення умов для отримання основної загальної освіти, необхідної медичної допомоги, торгового, побутового, культурного обслуговування населення та т.п. Дані завдання місцева влада здатна вирішувати більш оперативно і ефективно, так як має найбільш повне уявлення про потреби населення в місцевих умовах. По-друге, місцеве самоврядування необхідно для більш повного і ефективного

залучення і використання місцевих людських, природних та інших ресурсів. Виявлення та оптимальне використання цих ресурсів сприяє розвитку малого та середнього бізнесу, збільшенню податкової бази, зменшенню безробіття, підвищенню добробуту населення. Хоча масштаб місцевих ресурсів невеликий, в цілому по країні вони становлять значну величину. Місцеве самоврядування також необхідно для забезпечення функціонування зворотного зв'язку в державному управлінні, тобто для організації безпосередньої взаємодії з населенням.

2.3. Публічно-правові та приватно-правові функції в діяльності представницького органу місцевого самоврядування

Публічно-правові одиниці територіального характеру (територіальні громади) визнані учасниками майнового обороту нарівні як суб'єкти публічного права (ст. 142 Конституції України, ст. 2 Цивільного Кодексу України) [71]. Разом з тим територіальним громадам і органам місцевого самоврядування притаманний специфічний статус, який впливає на особливості їхнього економічного становища як учасників цивільних правовідносин. Називаючи суб'єктів цивільно-правових відносин, Цивільний кодекс України виділяє фізичних і юридичних осіб, а також інших суб'єктів, наділених правом, на участь в названих правовідносинах. До інших суб'єктів віднесені органи місцевого самоврядування (ст. 2; ст. 169 ЦК України). При цьому зазначені суб'єкти не ототожнюються з юридичними особами, вони виведені із загального ряду суб'єктів, але можуть брати участь в цивільних правовідносинах на рівних засадах з іншими учасниками цих відносин - громадянами і юридичними особами. В цьому випадку до них застосовуються норми, що визначають участь юридичних осіб у відносинах, врегульованих цивільним законодавством (якщо інше не впливає із закону або особливостей даних суб'єктів) [71].

В територіальних громадах при вирішенні питань забезпечення життєдіяльності населення в найбільшій мірі переплітаються публічно-правові та приватно-правові відносини і відбувається поєднання публічно-правових функцій з господарською діяльністю. З одного боку, громади є публічно-територіальним формуванням, суб'єктами публічних інтересів, які мають соціальний характер, з іншого - реалізують господарську діяльність (проте з особливою метою і спрямованістю). Тому для територіальної громади як публічно-територіальні утворення; володіють особливим правовим статусом, в якому зосереджуються в одній особі публічно-правові (зокрема, владні) і приватні (в тому числі, господарські) витоки [72].

Як публічна влада представницькі органи місцевого самоврядування покликані вирішувати владні питання громади. Вони покликані забезпечувати рішення деяких повсякденних проблем життєдіяльності (житлово-комунальні, господарські і т.д.). В єдності двох цих начал органи місцевого самоврядування покликані забезпечувати життєдіяльність територіальної громади. Представницькі органи місцевого самоврядування за своєю природою мають займатися господарськими питаннями. Місцеве самоврядування розглядається як «самостійне рішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування і розпорядження комунальною власністю» (ст. 143 Конституції України) [1]. Це положення в комплексі зі ст. 5 Конституції України про реалізацію народовладдя через органи місцевого самоврядування, визначає одночасно наявність ознак публічно-правового інституту публічної влади й господарюючого суб'єкта. Отже, визначаючи організаційно-правовий статус територіальної громади, ЦК України не ототожнює територіальні громади з юридичною особою, а лише встановлює для них рівні з юридичними особами права на участь в цивільно-правових відносинах.

Природа територіальних громад, органів місцевого самоврядування носить подвійний характер - і владних публічних інститутів, і господарюючих суб'єктів.

Від імені територіальної громади господарську діяльність здійснюють органи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування визнані суб'єктами цивільного права (ст. 169 ЦК України) і можуть виступати в якості таких при володінні та користуванні закріпленим за ними майном, а також при використанні коштів, виділених їм за кошторисом або за інших підстав, з урахуванням обмежень, встановлених законом та обумовлених правовою природою, цих органів [71]. В цих відносинах органи місцевого самоврядування юридично рівні з іншими суб'єктами.

Вірно вказує О. Олькіна, територіальні громади лише прирівнюються в цивільно-правових відносинах до юридичних осіб відповідно до статті 169 Цивільного кодексу України. Така аналогія обумовлена їх статусом власника майна, в тому числі грошових коштів (зокрема, бюджетних). На відміну від територіальної громади, органи місцевого самоврядування можуть бути юридичними особами. Разом з тим, основа концепції участі представницьких органів у цивільних правовідносинах, закріплена в ст. 168 ЦК України, зводиться до того, що органи місцевого самоврядування виступають у майновому обороті від імені територіальної громади [73].

Іноді допускається ототожнення понять територіальна громада і органів місцевого самоврядування як суб'єктів цивільних правовідносин, що є необґрунтованим як з точки зору нормативно-правового регулювання, так і доктринального підходу до цього питання, тому що органи місцевого самоврядування є однією з ознак і необхідних атрибутів територіальної громади. На думку А. Волкова, про територіальні громади як про юридичних осіб можна говорити тільки в найзагальнішому сенсі, як про суб'єктів права, які не є фізичними особами, але і не як про юридичних осіб [74].

У цивілістичному сенсі цього слова, аналізуючи статус територіальних громад та їх органів в якості суб'єктів цивільного права, слід звернути увагу на відмінності між ними, що дозволяють глибше зрозуміти особливості їх діяльності [75]. По-перше, в цивільно-правових відносинах, регульованих ст. 169 ЦК України, в якості суб'єктів цих відносин виступають не територіальні

громади, а органи місцевого самоврядування які при цьому є представниками територіальної громади. Майно територіальної громади, є власністю самої територіальної громади, а органи місцевого самоврядування лише, здійснюють правочини власника від його імені.

По-друге, орган місцевого самоврядування реалізує право власника комунального майна від імені територіальної громади, тобто виступає як орган того ж суб'єкта цивільно-правових відносин.

По-третє, органи місцевого самоврядування, а також інші юридичні особи, мають також право пред'явлення речових вимог, тобто вимоги повернення комунального майна з чужого незаконного володіння. Однак слід уточнити, що органи місцевого самоврядування в даному випадку пред'являють позов як представники інших суб'єктів цивільного права – територіальні громади (власників майна). І наостанок, як відзначають представники цивілістики, за загальним правилом юридична особа може мати тільки такі громадянські права, які відповідають певним законам або установчим документам його діяльності, і відповідно може нести лише пов'язані з цією метою обов'язки. Участь юридичних осіб у цивільних правовідносинах має певні межі. Таким чином, обґрунтовано говорити про наявність у органів місцевого самоврядування власної цивільної правосуб'єктності, відмінної від правосуб'єктності територіальних громад.

Після набуття Україною незалежності у 1991 році, змінилася роль територіальних громад в економічних та інших майнових правовідносинах, що обумовлено відходом від концепції держави як єдиного господарюючого суб'єкта, проголошенням в Конституції України різноманіття форм власності, свободи економічної діяльності і рівності її учасників. Територіальні громади визнані суб'єктами майнових відносин поряд з іншими юридичними особами. Паралельно з цим законодавчо закріплено визнання органів місцевого самоврядування юридичними особами. Таке законодавче регулювання не випадкове і обумовлене реально існуючою та об'єктивною ситуацією, що склалася, коли органи місцевого самоврядування

в дійсності виступають у цивільних правовідносинах від свого імені як юридичні особи[76].

Відповідно до законодавства України, територіальні громади здійснюють цивільні права і несуть обов'язки в особі органів місцевого самоврядування. Таким чином, юридично значимі дії органів місцевого самоврядування в значній кількості випадків є в силу закону діями самої територіальної громади. Крім того, органи місцевого самоврядування, які є юридичними особами, також здійснюють власні юридично значимі дії, тим самим виступаючи в цивільних правовідносинах від свого імені. Як юридичні особи органи місцевого самоврядування можуть виступати в цивільних правовідносинах самостійно і у власних інтересах, наприклад, з метою організації, підтримки і розвитку власного функціонування. Виступ органів місцевого самоврядування в цивільному обороті від свого імені, передбачає наявність власного інтересу, відмінного від інтересу самої територіальної громади. Інтерес органу місцевого самоврядування полягає в підтримці і розвитку рівня його існування. Дотримання цього інтересу також представляє непряму вигоду для територіальної громади, проте безпосередньо цей інтерес належить самому органу місцевого самоврядування. Також інтерес органу місцевого самоврядування може бути обумовлений участю в цивільних правовідносинах від власного імені, але при виконанні державних функцій [77].

Такий інтерес не може бути протиставлений інтересам територіальної громади, більш того, він тільки ними і може бути обумовлений. Диференціація дій органів місцевого самоврядування на дії в їх власних інтересах і дії в інтересах територіальної громади є необхідною умовою при розгляді того чи іншого аспекту конкретних правовідносин. Таким чином, розглядаючи дії органу місцевого самоврядування як юридичної особи потрібно орієнтуватися на те, в якій якості він виступає.

Згідно зі статтею 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування наділяються правами юридичної

особи і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону [8]. Органи місцевого самоврядування як юридичні особи від імені територіальної громади можуть набувати і здійснювати майнові та інші права і обов'язки.

Поняття юридичної особи надане в статті 80 Цивільного кодексу України, відповідно до якої юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку, а також має можливість від свого імені набувати і здійснювати майнові та особисті немайнові права, нести обов'язки, бути позивачем і відповідачем в суді. Однак дане визначення не цілком підходить до муніципальних органів: 1) вони не завжди, як було вже сказано вище, виступають від свого імені як господарюючи суб'єкти, здійснюючи діяльність з реалізації місцевого самоврядування, вони діють від імені територіальної громади; 2) до них не можна застосувати речові права в класичному розумінні цивільного законодавства, відповідно до якого вони користуються відокремленим майном у власності воно не знаходиться (це об'єкт комунальної власності), що стосується господарського відання і оперативного управління. Комунальне майно використовується цими органами не для цілей господарювання, а для здійснення публічно-владних функцій [78].

Крім того, необґрунтовано ототожнюється майно, яке безпосередньо використовується органом місцевого самоврядування для виконання своїх основних функцій або для підтримання і розвитку свого існування, з одного боку, і майно, щодо якого у органу місцевого самоврядування існують правомочності щодо розпорядження ним від імені територіальної громади, з іншого. Майнова відокремленість можлива тільки щодо першої групи майна: 1) до них не можуть бути застосовані загальні правила створення і ліквідації юридичних осіб; 2) відповідальність органів місцевого самоврядування несуть не за рахунок власних коштів, а за рахунок місцевого бюджету; 3) органи місцевого самоврядування видають правові акти, що не

застосовуються до звичайних юридичних осіб. Слід звернути увагу і на той факт, що ЦК України містить вичерпний перелік організаційно-правових форм юридичної особи, серед яких не вказані ні територіальні громади, ні органи місцевого самоврядування [79].

Слід зупинитися і на питаннях державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб. Згідно ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницькі органи територіальної громади мають права юридичної особи з організаційно-правової форми територіальної громади, що виконує управлінські функції, і підлягають державній реєстрації як юридичні особи. Пряма вказівка Закону на статус представницьких органів як юридичних осіб в організаційно-правовій формі не узгоджується з цивільним законодавством. Органи місцевого самоврядування вважаються наділеними правами юридичної особи з моменту внесення запису про це до Єдиного державного реєстру юридичних осіб. Подібні правила застосовуються і при позбавленні статусу юридичної особи. В даному підході, видається, відбувається суттєва трансформація особливого статусу муніципальних органів - публічно-правовий характер їх статусу взагалі не враховується [80].

Слід зазначити і специфіку представницьких органів в зв'язку з їх виборним характером. Якщо проводячи аналогію з юридичними особами приватного права, переобрання місцевого представницького органу можна розглядати як здійснення безперервної діяльності, розпуск означає припинення діяльності (ліквідацію). Законодавство не дає однозначної відповіді про процедуру перереєстрації в даному випадку [81].

Всі вищевказані питання роблять постановку питання про доцільність введення в законодавство України категорії юридичної особи публічного права обґрунтованою і логічною. Тим більше, що, незважаючи на різноманіття юридичних осіб публічного права, як зазначається в науковій літературі, їм притаманні одні й ті ж основні ознаки:

- створення для вирішення найбільш значущих для держави і суспільства задач;
- закріплення їх статусу в спеціальних нормативно-правових актах;
- поєднання в їх діяльності приватно-правових та публічно-правових функцій;
- цільовий характер закріпленої за ними власності;
- обмежене застосування до них загальних норм цивільного законодавства;
- особливий порядок їх створення та ліквідації.

У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне підтримати висловлювані в науковій літературі пропозиції про створення конструкції юридичної особи публічного права щодо органів публічної влади, що, безумовно, вимагає об'єднання зусиль і цивілістів і державознавців.

Висновки до розділу 2

Необхідність вдосконалення організації та функціонування представницьких органів, уточнення їх місця і ролі в структурі органів публічної влади, компетенції та форм діяльності в даний період є одним із першочергових завдань. Будучи максимально наближеними до населення, місцеві представницькі органи є первинним рівнем організації публічної влади, що забезпечує в кінцевому рахунку стійкість і демократичний характер всієї системи владних інститутів територіальної громади. У зв'язку з цим проблеми в організації та функціонуванні представницьких органів місцевого самоврядування негативним чином позначаються на стані тієї чи іншої територіальної громади, і, в кінцевому рахунку - всього суспільства.

В ході проведеного дослідження виявлено такі основні проблеми та недоліки в правовому становищі і системних зв'язках місцевого представницького органу з іншими органами публічної влади в Україні

- відсутність сучасної науково обґрунтованої концепції статусу представницького органу місцевого самоврядування як органу народного представництва, що обумовлено недостатньою увагою до цієї проблеми з боку таких фундаментальних наук, як теорія держави і права, філософія, політологія, соціологія;

- недостатня розвиненість, а іноді навіть суперечливість правової основи місцевого самоврядування, прогалини правового регулювання, відсутність необхідних законів;

- законодавче закріплення загальних принципів організації місцевого самоврядування без урахування різних територіальних рівнів організації публічної влади (за винятком питань місцевого значення та об'єктів власності), породжує зайву однаковість його організаційних основ і недолік урахування специфіки;

- нерегульованість особливостей порядку формування представницьких органів місцевого самоврядування різних територіальних видів, що часто призводить до неможливості належним чином реалізовувати функцію народного представництва і тягне відторгнення громадян від участі в процесах управління місцевими питаннями, прояв громадської пасивності і, в кінцевому підсумку - відчуження населення від органів публічної влади місцевого рівня;

- відсутність чіткого розмежування предметів ведення і повноважень органів місцевого самоврядування та державної влади; відсутнє також належне розмежування повноважень між представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування;

- відсутність на місцевому рівні достатніх матеріально-фінансових коштів, необхідного якісного кадрового потенціалу представницьких органів, що пов'язано також з недостатньою розробленістю підходу до кількісних показників професіоналізму депутатів в складі представницького органу.

РОЗДІЛ 3

ВІДПОВІДЖАЛЬНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

3.1 Оцінки ефективності діяльності представницького органу місцевого самоврядування

Питання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування є предметом активного обговорення як в наукових колах, так і серед практиків муніципального управління. Пов'язано це, в першу чергу, зі складністю використання загальноприйнятою в літературі з теорії управління та економіки поняття «ефективність» стосовно до управління територіальною громадою. Коли мова йде про ефективність будь-якого економічного явища, то ми оцінюємо результат конкретної діяльності на кожну одиницю витрат: фінансових, трудових, матеріальних та ін.

При оцінці державного і муніципального управління складними соціально-економічними системами виникає необхідність об'єктивно характеризувати ефективність і результативність одночасного вирішення безлічі завдань, які можуть мати характер глобальних і локальних, стратегічних і тактичних, галузевих, загальнодержавних, регіональних і муніципальних, зіставивши ефект, тобто результат, отриманий в системі, з витратами, спрямованими на його досягнення. Центральне місце при оцінці ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування займає не стільки величина економічного ефекту, а, в першу чергу, соціально-політичні результати влади, задоволеність громадян якістю їхнього життя. З поняттям «ефективність» управління тісно пов'язане поняття «результативність». «Результативність» діяльності органів державної

влади та місцевого самоврядування розуміється як ступінь досягнення поставлених цілей (очікуваних результатів) діяльності [82].

Економічна ефективність і соціальна ефективність тісно взаємопов'язані між собою. Відомий італійський економіст В. Парето, якого справедливо вважають одним з основоположників концепції ефективності (неокласична теорія добробуту), розглядає ефективність як «стан справ, при якому неможливі зміни, спрямовані на більш повне задоволення бажань однієї людини, що не завдають при цьому шкоди задоволенню бажань іншої людини» [83].

Специфіка діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні полягає в його організаційній відособленості в загальній системі управління державою - органи місцевого самоврядування не входять в систему органів державної влади. Законодавством визначено, що саме через місцеве самоврядування народ здійснює свою владу як через прямі форми участі, так і (або) через органи місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення, виходячи з історії, традицій та інтересів жителів певної території. Органи місцевого самоврядування, в структурі яких передбачена обов'язковість наявності представницького органу місцевого самоврядування, підзвітні, в першу чергу, громадянам. Головна мета їх діяльності - забезпечення сталого соціально-економічного розвитку територіальної громади і поліпшення якості життя населення на постійній основі.

Отже, головна мета оцінки ефективності діяльності представницького органу місцевого самоврядування - це пошук основних критеріїв та показників, параметрів та методики оцінки і чинників, які впливають на ефективність діяльності представницького органу місцевого самоврядування.

У науковій літературі ця проблема досліджена недостатньо. Окремі спроби в цьому напрямку розбіжні. Однак відсутність наукових досліджень основ оцінки ефективності діяльності представницького органу місцевого самоврядування та діяльності депутатів можна пояснити насамперед

складністю цієї проблеми не тільки для муніципального управління, а для всієї сфери державного і соціального управління. До основних причин, що викликають труднощі в здійсненні оцінки діяльності представницького органу місцевого самоврядування, на наш погляд, слід віднести наступні: це недостатня можливість матеріального стимулювання за високі результати; слабкий рівень розробок регламентів діяльності з чітким формулюванням прав і обов'язків; відсутність простих і чітких методик поточної оцінки результатів діяльності. Останню причину слід віднести до головної в оцінці діяльності представницького органу, оскільки вона є наслідком неопрацьованості загальних теоретичних проблем оцінки ефективності соціальних систем місцевого самоврядування. Ефективність самої соціально-економічної системи вчені розглядають як в широкому, так і вузькому аспектах. Стосовно до оцінки результатів діяльності представницького органу поняття широкої ефективності визначається через ступінь досягнення мети територіальної громади, а також результати територіальної громади за діяльність представницького органу і обранців населення. Поняття вузької ефективності визначається через повноту, якість і оперативність виконання функцій представницького органу і депутатського корпусу, що забезпечують досягнення мети. Тому поточна оцінка результатів праці представницького органу, депутатів визначається, з одного боку, як сумарний підсумок діяльності всього депутатського корпусу і представницького органу в цілому, а з іншого боку, поточна оцінка визначається як підсумок діяльності кожного депутата і кожного муніципального службовця представницького органу.

Оцінка результатів діяльності повинна ґрунтуватися на принципах: врахування вузької та широкої ефективності; визначення результатів праці на базі функцій; шкали двосторонньої оцінки; локальних критеріїв; використання коефіцієнта трудового внеску; матеріального і морального заохочення.

Цікавим є і такий підхід, відповідно до якого ефективність оцінюється за ступенем забезпеченості інтересів громадян, суспільства і держави. У

нашому випадку, це ефективність представницького органу місцевого самоврядування за оптимальним захистом інтересів громадян, соціальних груп, населення і захисту інтересів суспільства і держави. Основною метою системи місцевого самоврядування є здійснення впливу на керовану систему територіального утворення для її перекладу в стан, що забезпечує створення умов для виробництва і відтворення безпосереднього життя, а також підвищення якості рівня життя і вільного розвитку людини. За цими трьома складовими основної мети територіальної громади визначаються показники оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Указом Президента України «Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку» № 706 від 26.04.2005 [84] затверджені показники оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі показники, необхідні для розрахунку неефективних видатків місцевих бюджетів.

При цьому необхідно виходити з того, що з трьох основних функцій представницького органу: представницької; нормотворчої; контрольної - основоположною є перша функція - представницька як спосіб реалізації колективного права народу на владу, що визначено ст.5 Конституції України. Другою функцією є нормотворча діяльність з регулювання суспільних відносин на території територіальної громади шляхом створення системи муніципальних правових актів. Третя функція контролююча, яка пов'язує здійснення таких стадій управлінського циклу, як планування, організація, контроль і облік, регулювання і координація. На базі цих основних функцій соціального управління формуються функції в конкретній сфері діяльності, в тому числі місцевого самоврядування представницького органу.

Для визначення ефективності діяльності представницького органу місцевого самоврядування необхідно зібрати і проаналізувати різноманітну інформацію про реальний, практичний стан об'єкта і депутатського впливу на нього, а також зміст проведеної роботи депутатом, засоби, форми і

методи; реальних результатів впливу, про умови та фактори, що визначають ефективність.

В роботі О.О. Бабіної [85] розглянута система муніципального управління з позицій загальної, економічної, якісної, кількісної ефективності. У дослідженнях В.А. Ткачука [86], О.Ю. Оболенського [87], В.В. Цветкова [88] та ін. [89] детально структуровані і диференційовані змістовна і методична процедури оцінки ефективності.

Погоджуючись з думкою вчених, оцінка депутатської діяльності представляє процес визначення ефективності їх діяльності в ході реалізації цілей і завдань представницького органу місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції, що дозволяє отримувати істотну, значиму інформацію для прийняття подальших депутатських рішень.

Як ми вже відзначали, в загальному вигляді ефективність можна визначити як співвідношення досягнутих результатів і витрачених на це ресурсів. Відповідно, щоб оцінити ефективність, необхідно з заздалегідь обраними критеріями і показниками оцінити результати. Стосовно до оцінки діяльності представницького органу і депутатів, муніципальних службовців методи оцінки затрат практично не застосовуються і поступово витісняються методами за результатами.

Ресурси, що витрачаються для отримання результату, можуть бути матеріальними, організаційними, інформаційними та ін. Як правило, більшу частину витрат представницьких органів місцевого самоврядування становлять трудові витрати, але в даний час з'являється тенденція до збільшення витрат, пов'язаних з використанням інформаційних ресурсів [86].

За своєю соціальною роллю депутат представницького органу є повноважним представником і виражає інтереси мешканців територіальної громади. Його діяльність спрямована на виконання колективних інтересів громадян і захист цих інтересів. Відповідно до чинного законодавства депутати представницького органу здійснюють свої повноваження, як правило, на непостійній основі. На постійній основі можуть працювати не

більше 10 відсотків депутатів від встановленої чисельності представницького органу. У цьому полягає одна з основних труднощів при оцінці їх діяльності. Вибір критеріїв оцінки депутатської діяльності, на нашу думку, повинен ґрунтуватися на двох факторах: по-перше, на специфіці результатів, які в більшості випадків можна оцінити на основі критеріїв технічної і соціальної ефективності і тільки в тих випадках, коли результат цієї діяльності піддається прямій кількісній оцінці, застосовують критерії соціально-економічної ефективності, і по-друге, на характеристиці статусного положення депутата [90].

Метод управління і діяльності по цілям. Цей метод найбільш поширений в розвинених зарубіжних країнах як метод комплексної оцінки ефективності. Він заснований на оцінці досягнення депутатом цілей, намічених на певний період часу, і використовується для оцінки голови представницького органу і його заступників, керівників комісій та робочих груп, депутатів.

Управління по цілям складається з ряду елементів – визначення ясних і добре сформульованих цілей роботи, яку необхідно виконати; розробка плану дій, в якому формуються шляхи досягнення цілей, виконання плану дій; оцінка досягнутих результатів; коригування діяльності в разі необхідності; створення нових цілей майбутньої діяльності.

Успішне застосування цього методу залежить від конкретизації цілей, а також наявності можливостей перевірки виконання депутатських повноважень і доручень. Найбільша складність виникає при визначенні численних індивідуальних показників і приведення їх у систему, придатну для використання.

Застосування цього методу засноване на проставленні відповідної оцінки кожній рисі характеру оцінюваного депутата: кількість і якість депутатської роботи, ініціативність, співпраця, надійність, зустрічі з виборцями і т.д. Оцінка відповідає рейтингу від «відмінно» до «незадовільно», або від «вдало» до «невдало» [91].

Застосування методу вимушеного вибору засноване на відборі найбільш характерних для даного депутата характеристик відповідної ефективної або неефективної діяльності за допомогою рейтингу. Використання описового методу дозволяє розкрити переваги і недоліки мотиваційної поведінки депутата за певними критеріями.

Анкетування як метод включає набір питань з діяльності депутата, з яких вибираються або оцінюються властиві депутату описи і аналізують загальний рейтинг.

Застосування методу вирішальних ситуацій засновано на використанні списку описів правильного і неправильного поведіння депутата в окремих вирішальних ситуаціях, на основі співвіднесення яких проводиться оцінка діяльності.

Метод шкали рейтингових поведінкових установок заснований на використанні вирішальних ситуацій, з яких виводяться характеристики результативності депутатської діяльності на підставі рейтингу опису [92].

Застосування методу спостереження за поведінкою депутата засноване на спостереженні та оцінці його дій у вирішальній ситуації поточного часу і фіксації кількості випадків типової або специфічної поведінки.

Можливе використання і інших методів. Для застосування методів оцінки ефективності роботи депутата потрібно вдосконалення функціонування і структури підрозділу представницького органу місцевого самоврядування, що відповідає за збір, обробку та аналіз оцінюваної інформації.

Вибір того чи іншого методу оцінки ефективності представницького органу місцевого самоврядування, депутата нерозривно пов'язані з вибором методів оцінки.

Тільки після чітко опрацьованих регламентів представницького органу і депутатської діяльності, та на їх основі представляється можливим встановити конкретні критерії та показники ефективності їх діяльності. При цьому необхідно виходити з таких факторів, що характеризують поняття

ефективності, як зростання добробуту, забезпечення правопорядку, наявність сильного керівника представницького органу, оперативності прийняття рішення; повагу громадян до представницького органу місцевого самоврядування; поступальний розвиток економіки і соціальної сфери; наявність сильного апарату управління, депутатського корпусу. Найбільш важливими факторами, що сприяють підвищенню ефективності, є: високопрофесійний депутатський корпус, муніципальні службовці; наявність сильного лідера; налагоджена система контролю; організація системи кадрової політики. Необхідно враховувати фактори, що знижують ефективність діяльності представницького органу місцевого самоврядування, депутатів, які вказують на слабку фінансову і матеріальну базу; низький професіоналізм; корупцію; відрив від виборців; недостатній розвиток нормативно-правової бази; недостатньо авторитетних перших керівників і окремих депутатів і ін. [93]. Таким чином, в політико-аксіологічному відношенні проблема ефективності представницького органу місцевого самоврядування, депутатів нерозривно пов'язана з розробкою методів вимірювання факторів, що робить істотний вплив на їх легітимність.

Це може і повинно стати подальшим кроком на шляху побудови комплексної системи оцінки ефективності роботи депутатів і представницького органу місцевого самоврядування.

Щодо моніторингу ефективності діяльності органів місцевого самоврядування для оцінки ефективності витрачання бюджетних коштів, динаміки зміни показників, що характеризують якість життя, рівня соціально-економічного розвитку територіальної громади, ступеня впровадження методів і принципів управління, то вони повинні забезпечувати перехід до більш результативних моделей муніципального управління. Моніторинг здійснюється за такими напрямками: економічний розвиток; рівень доходів населення; охорона здоров'я та освіта; фізична культура і спорт; житлово-комунальне господарство та житлова політика;

організація муніципального управління, в тому числі і організація діяльності представницького органу [94].

У найближчий час необхідно створити систему показників результативності діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, депутатів, муніципальних службовців. Необхідно провести вибіркові соціологічні дослідження оцінки результативності їх діяльності.

У будь-якому випадку слід сподіватися, що при введенні критеріїв оцінки ефективності, місцеві органи шукатимуть можливості по більш ефективному управлінні всіма сферами життя територіальної громади. Ці заходи дозволять в тій чи іншій мірі контролювати ефективність роботи представницьких органів місцевого самоврядування. Наскільки результати виправдають очікування, покажуть час і належний контроль.

3.2 Особливості відповідальності представницького органу місцевого самоврядування як органу місцевої публічної влади

Проблеми відповідальності органів публічної влади неодноразово ставали предметом дослідження різними державознавцями. В теорії права відповідальність прийнято розглядати в двох аспектах: позитивному (перспективному), і негативному (ретроспективному) [95, с.416]. Як зазначає М.А. Краснов, вчених-юристів, які розглядають питання відповідальності в публічному праві, умовно можна розділити на дві групи: прихильників тільки негативної (юридичної за своїм характером) відповідальності і прихильників відповідальності «двоаспектної», що включає як негативну, так і позитивну [96, с.4]. При цьому, як правило, під позитивною відповідальністю розуміється, відповідальна діяльність встановленого кола суб'єктів по здійсненню певних повноважень відповідно до законодавства. А.С. Борисов трактує позитивну відповідальність як відповідальне ставлення органів і посадових осіб місцевого самоврядування до своїх обов'язків, сумлінне та ефективне їх виконання [97, с.12].

Таким чином, стосовно до суб'єктів муніципальних правовідносин, під позитивною відповідальністю слід розуміти усвідомлення населенням безпосередньо або органом місцевого самоврядування, на основі внутрішнього саморегулювання, своєї відповідальності за сумлінне вирішення питань місцевого значення на основі принципу законності, а також за здійснення окремих державних повноважень, переданих на місцевий рівень. Однак існує і негативний аспект відповідальності, що полягає в настанні несприятливих наслідків, який також необхідно враховувати. У зв'язку з цим можна стверджувати, що відповідальність органів місцевого самоврядування передбачає наявність правового зв'язку між пануючим суб'єктом і об'єктом управління, який реалізується в праві пануючого суб'єкта застосовувати державно-примусові засоби впливу.

Їх особливість полягає в тому, що вони застосовуються за відсутності делікту (тобто безпосереднього порушення норми права) і при цьому також відсутня або не враховується наявність (відсутність) провини. Негативна відповідальність, на думку більшості авторів в сфері муніципального права, передбачає настання несприятливих правових наслідків або за прийнятті органами місцевого самоврядування протиправні рішення, неналежне здійснення своїх завдань і функцій, або за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків по відношенню до інших учасників правовідносин, або за вчинене правопорушення. Також відповідальність визначається - як негативна оцінка діяльності суб'єкта, в результаті чого на нього накладаються несприятливі правові наслідки в вигляді позбавлення політичних, юридичних або інших інтересів. Переважна більшість авторів розглядає відповідальність виключно в негативному аспекті, виходячи з її юридичного (правового) характеру, пов'язуючи з вчиненням незаконних дій.

У зв'язку з цим вельми неординарною видається позиція В.С. Кашо [98], який зробив спробу визначити відповідальність через поєднання позитивного і негативного аспекту, визначивши її через призму муніципальної-правової відповідальності як комплексний вид юридичної

відповідальності, врегульований нормами муніципального права, що реалізується державою, населенням, фізичними і юридичними особами, а також самими органами і посадовими особами місцевого самоврядування щодо суб'єктів місцевого самоврядування, що включає заходи контролю, нагляду, а при наявності муніципального правопорушення - заходи державного або громадського примусу. Таким чином, відповідальність органів (посадових осіб) місцевого самоврядування реалізується, по-перше, як позитивна відповідальність, тобто відповідальна діяльність щодо вирішення питань місцевого значення, по-друге, як негативна відповідальність. Це знайшло відображення в Європейській Хартії місцевого самоврядування, де сказано, що «місцеве самоврядування означає право і фактичну здатність самоврядних територіальних спільнот здійснювати управління і вирішувати в рамках законів під свою відповідальність значну частину державних справ в інтересах громадян, які проживають на відповідній території» (п.1 ст.3), а також в законодавстві України.

Згідно дефініції, закріпленої в п.1 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування являє собою діяльність населення під свою відповідальність, здійснювану безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює аналогічну норму, визначаючи місцеве самоврядування як форму влади, що забезпечує самостійне і під свою відповідальність рішення населенням безпосередньо і (або) через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні - форма здійснення народом своєї влади, що забезпечує в межах, встановлених Конституцією України, самостійне і під свою відповідальність рішення населенням безпосередньо і (або) через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення «виходячи з інтересів населення з урахуванням історичних та інших місцевих традицій». Виходячи зі змісту наведеного

формулювання очевидно, що мається на увазі відповідальність населення «за доручену справу» [99].

Питання найменування, природи і видової приналежності відповідальності органів місцевого самоврядування в юридичній науці є досить дискусійними. Як зазначає В.І. Топузов [100], в правовій літературі сформувалося чотири основних підходи до з'ясування сутності відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Прихильники першого підходу говорять про відокремлення і автономний статус муніципально-правової відповідальності, посиляючись на специфіку підстав, процедури, кола суб'єктів, джерел регулювання і особливостей застосування заходів примусового впливу на органи (посадових осіб) місцевого самоврядування. Наводиться і той аргумент, що в теорії держави і права відповідальність прийнято класифікувати за галузевою ознакою. Виходячи з цього ряд авторів відзначає відокремлення конституційно-правової і муніципально-правової відповідальності як самостійних видів юридичної відповідальності, пояснюючи це предметом і методом регулювання суспільних відносин; функціями, які властиві галузі права в загальній системі права; особливостям статусу суб'єктів правовідносин; характерними ознаками; юридичною природою неправомірної поведінки в відповідній сфері; характером приписів, на базі яких виникає відповідальність; особливою процедурою її реалізації.

Зважаючи на це конституційно-правова відповідальність, визначається як самостійний вид юридичної відповідальності, здійснення заходів якої (у вигляді різного роду несприятливих наслідків для суб'єктів) не тільки, встановлюється конституційно-правовими нормами, а й направлено насамперед на захист конституційно-правових відносин. Муніципально-правова відповідальність з урахуванням того, що муніципальне право є комплексною галуззю права, визначається як комплексний інститут юридичної відповідальності, яка складається з норм первинних галузей права і застосовується щодо суб'єктів публічної влади на муніципальному рівні.

«Муніципально-правова відповідальність – особливий вид юридичної відповідальності, спрямований на охорону інтересів населення територіальної громади, законних інтересів домінуючої частини місцевої громади, даний вид відповідальності забезпечений спеціальними санкціями, що застосовуються до спеціального суб'єкту (виборних, посадових осіб та органів місцевого самоврядування) за вчинення особливого виду правопорушення - муніципального правопорушення».

Відповідно до другого підходу існування муніципальної-правової відповідальності як самостійного виду відповідальності заперечується відповідальність в муніципальному праві та розглядається як конституційно-правова або її різновид. При третьому підході відповідальність органів (посадових осіб) місцевого самоврядування розглядається поза рамками муніципального права, посиляючись на охорону муніципально-правових відносин нормами класичних видів юридичної відповідальності, що мають міжгалузевий характер застосування. Згідно з четвертим підходом відповідальність в муніципальному праві розглядається як специфічний вид юридичної відповідальності, який не можна віднести ні до одного з існуючих видів відповідальності.

На наш погляд, слід погодитися з позицією тих авторів, які розглядають публічно-правову відповідальність органів місцевого самоврядування (насамперед - представницьких) як різновид конституційно-правової відповідальності та вказують, що немає вагомих підстав наполягати на формуванні в структурі муніципально-правового режиму самостійного виду юридичної відповідальності.

Відповідно до чинного законодавства, виходячи із суб'єктів, перед якими відповідальні органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, виділяють наступні види юридичної відповідальності: відповідальність перед населенням; відповідальність перед державою; відповідальність перед фізичними та юридичними особами. На думку В.І. Топузова [101], який відзначає, що суб'єктом, уповноваженим застосовувати відповідні санкції, є

не населення (і тим більше не фізичні і юридичні особи), а, як правило, держава в особі її органів, відповідальність органів (посадових осіб) місцевого самоврядування правильніше поділяти в залежності від об'єкту, що охороняється. На цій підставі можна виділити: відповідальність за порушення державних інтересів; відповідальність за порушення місцевих публічних інтересів; відповідальність за порушення приватних інтересів. Два перших виду відповідальності складають публічно-правову відповідальність, останній є різновидом приватно-правової (цивільно-правової) відповідальності.

До суб'єктів відповідальності за порушення державних інтересів слід віднести, перш за все, представницький орган і голову територіальної громади, до яких застосовується санкція у вигляді дострокового припинення повноважень (розпуск представницького органу, дострокове припинення повноважень голови територіальної громади). Звісно ж, що така відповідальність може наставати тільки на підставі судового рішення - за невиконання рішення суду про приведення правових актів у відповідність з законодавством (щодо представницького органу і голови).

Відповідальність за порушення місцевих публічних інтересів також пов'язана з припиненням повноважень (розпуск представницького органу за невиконання обов'язків представницького органу проводити засідання протягом трьох місяців, відгук місцевого депутата, відставка голови територіальної громади). Разом з тим, тут є певні особливості. По-перше, суб'єктом в даному випадку може виступати виборна особа, що не наділена персонально публічно-власними повноваженнями і не має можливості від свого імені приймати юридично значущі рішення (депутат місцевого представницького органу, член виборного органу місцевого самоврядування). По-друге, підставою для настання санкцій не завжди є вчинення правопорушення, встановлене в судовому порядку. Якщо розпуск представницького органу за невиконання обов'язків з проведення засідань передбачає підтвердження даного факту судом, то припинення повноважень

голови територіальної громади (відставка) за невиконання своїх повноважень протягом трьох місяців, незадовільну оцінку його діяльності представницьким органом за результатами його щорічного звіту не пов'язано з судовим рішенням.

І, нарешті, рішення про притягнення до відповідальності за порушення місцевих публічних інтересів приймається недержавними органами, а безпосередньо населенням або представницьким органом місцевого самоврядування.

В основі відповідальності перед населенням, так само як і перед державою, перебуває публічно-правовий інтерес. Однак якщо відповідальність перед державою несе тільки представницький орган в цілому, то відповідальність перед населенням реалізується як щодо його самого в цілому, так і щодо окремих його членів (депутатів) через процедуру відкликання, в ході якої населення (виборці) приймають публічно-власні рішення щодо дострокового припинення повноважень депутата (виборної посадової особи) [102].

Встановлена в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» можливість відкликання у зв'язку з втратою довіри населення була надзвичайно розпливчатою і нечіткою. На підставі наданої можливості в цьому Законі ввели такі положення, як систематичне, умисне без поважних причин ухилення депутата від виконання своїх прав і обов'язків, у вигляді неучасті в засіданнях (сесіях) представницького органу, роботі його комітетів і комісій; відмова від виконання або невиконання їх доручень; вчинення дій, несумісних зі статусом депутата (грубо порушують загальновизнані норми моралі і (або) депутатської етики) та ін. [103].

Разом з тим відповідальність перед населенням не обмежується, тільки відкликанням депутата, хоча саме така форма відповідальності згадується в законодавстві України. Відкликання депутата слід розглядати як крайній захід, коли всі інші можливі способи впливу не несуть очікуваного

результату. При цьому лише для відкликання необхідним є вчинення протиправного діяння.

Виходячи з вищевикладеного можна зробити наступні висновки:

- інститут відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування недостатньо розроблений в законодавстві України;
- в правовій системі України поряд з чотирма традиційними видами відповідальності (кримінальною, адміністративною, дисциплінарною та цивільно-правовою) існує і самостійний вид відповідальності - публічно-правовий, який не підпадає під визначення юридичної відповідальності, яку несуть суб'єкти конституційно-правових та муніципально-правових, відносин, до яких відносяться органи публічної влади територіальної громади і виборні посадові особи;
- муніципально-правова відповідальність не є самостійним видом публічно-правової відповідальності, вона лише різновид конституційно-правової відповідальності;
- названа відповідальність має суспільно-політичної природи і не завжди пов'язана з державним примусом.

Висновки до розділу 3

У третьому розділі уточнюється поняття ефективності, під яким розуміється відповідність результатів діяльності представницьких органів місцевого самоврядування тим соціальним цілям, які ставляться перед ними суспільством.

Ефективність діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, таким чином, визначається не стільки величиною економічного ефекту, скільки, насамперед, соціально-політичними результатами діяльності цих органів.

Аналіз наявних досліджень з проблем ефективності управління на місцях свідчить, що питання методології та технології оцінки ефективності

діяльності представницьких органів місцевого самоврядування не знайшли достатнього відображення. Сучасні соціальні та політичні реалії вимагають нового якісного рівня осмислення даного питання, пошуку ефективних оцінних технологій в системі соціально-політичної взаємодії «представницький органів місцевого самоврядування – територіальна громада».

Відзначається, що ефективність діяльності представницьких органів місцевого самоврядування повинна розглядатися як соціально-економічна і політична категорія, яка розкриває взаємозв'язок результатів діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, виражених техніко-економічними характеристиками і соціальним результатом. Ефективність діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, крім їх продуктивності, характеризується якістю робіт, їх складністю і своєчасністю виконання. В умовах змін політичного та соціального середовища актуалізується проблема становлення адекватної системи управління на місцях, здатної ефективно реагувати на виклики зовнішнього середовища, розробка критеріїв ефективності діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та надійної системи науково-обґрунтованої оцінки.

Підкреслюється, що з точки зору теорії проблема розрахунку ефективності управління на місцях вивчалася багатьма авторами, має кілька варіантів рішення. Однак на практиці відсутня єдина методологія і система критеріїв оцінки такої ефективності. При розробці системи оцінок ефективності влади потрібно враховувати як зарубіжний досвід, так і напрацювання вітчизняних науковців.

ВИСНОВКИ

1. Встановлено, що представницький орган місцевого самоврядування – це орган, що обирається в обов'язковому порядку населенням територіальної громади, підзвітний йому і самостійно діючий колегіальний орган, який реалізує принцип народовладдя з питань місцевого значення шляхом переважно правозастосовчої та іншої діяльності, і наділений у зв'язку з цим відповідними повноваженнями.

За своєю соціально-правовою природою представницькі органи місцевого самоврядування в найбільшій мірі відображають інтереси населення територіальної громади і через них реалізується принцип народовладдя на місцевому рівні.

2. Принцип народовладдя в місцевому публічно-територіальному колективі реалізується за допомогою використання форм прямої (безпосередньої) і представницької (опосередкованої) демократії. Представницька демократія реалізується як через представницькі органи і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, так і: через інші органи місцевого самоврядування у зв'язку зі співучастю в їх формуванні представницького органу або населення. При цьому представницькі органи місцевого самоврядування займають домінуюче становище в системі органів публічної влади територіальної громади: всі інші муніципальні органи є похідними від представницьких органів. (або населення); представницький орган, місцевого самоврядування, приймаючи основний установчий документ - статут територіальної громади, визначає основну конструкцію муніципально-владного апарату; за представницькими органами місцевого самоврядування закріплені виняткові повноваження, які не можуть бути реалізовані іншими органами місцевого самоврядування, в тому числі і контрольні функції щодо інших суб'єктів місцевої влади.

3. Україна, яка прямує до європейської демократичної держави вивчає позитивний досвід інших країн і адаптує його до своїх умов. Тим часом, слід мати на увазі, що наша країна має свої особливості, відмінний від інших рівень соціально-економічного розвитку, інші життєві стандарти, менталітет населення, свій досвід організації управління. Це, безумовно, робить і надалі робитиме вплив на структуру і функції її керуючих органів.

На сьогоднішній день, представницькі органи місцевого самоврядування в ряді країн мають обмежені можливості в реалізації функцій через тиск на них центральної влади. Цей процес спостерігається і в Україні.

Більшість способів організації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах передбачає збереження певної вертикалі від центру на місця. І головним тут є обґрунтоване співвідношення загальнодержавних, колективних, групових і особистих інтересів по ієрархії управлінської вертикалі. Поєднання централізму і децентралізму в управлінні на місцях може застосовуватися на практиці в різних поєднаннях і в кожній країні носить зовсім індивідуальний характер.

4. Представницькому органу місцевого самоврядування як органу публічної влади притаманні такі основні характеристики: представництво інтересів територіальної громади; колегіальність; обмежений термін повноважень; формування прямими виборами; наявність власної компетенції; організаційне відокремлення від системи представницьких органів державної влади і, разом з тим, системний зв'язок з ними; публічно-правова відповідальність перед державою і населенням, в тому числі окремих депутатів.

5. Запропоновано визначення предметів відання місцевого самоврядування як сукупності сфер суспільних відносин, закріплених законодавством України, в яких органи місцевого самоврядування або населення територіальної громади за допомогою прямого волевиявлення правомочні приймати юридично значущі рішення.

У структуру предметів ведення конкретної територіальної громади, яка визначається через сукупність сфер діяльності, входять 4 елемента: 1) питання місцевого значення, встановлені законодавством України; 2) окремі державні повноваження у визначених сферах діяльності, передані відповідно до законодавства представницьким органам місцевого самоврядування; 3) галузі суспільних відносин, в яких органи місцевого самоврядування мають право брати участь.

6. Особливе становище представницьких органів місцевого самоврядування в системі місцевого самоврядування багато в чому визначається їх повноваженнями в сфері економіки, перш за все власності, оскільки власниками комунальної власності формально-теоретично є мешканці територіальної громади, але рішення по розпорядженню власністю приймають депутати представницького органу місцевого самоврядування. Така особливість представницького органу місцевого самоврядування робить його специфічним суб'єктом правовідносин, так як в ньому поєднуються ознаки як повноправного суб'єкта цивільно-правових відносин, так і суб'єкта публічно-правових правовідносин, наділеного окремими муніципально-владними повноваженнями.

7. Публічно-правова відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування є різновидом конституційно-правової відповідальності, у зв'язку з чим постановка питання про необхідність диференціації конституційно-правової і муніципально-правової відповідальності як особливого, самостійного виду відповідальності представляється необґрунтованою. Виступаючи учасниками муніципально-правових відносин як юридичні особи, органи місцевого самоврядування несуть цивільну відповідальність, реалізуючи публічно-владні функції - конституційно-правову відповідальність.

8. Оцінка діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, ґрунтується на регламентованому чинним законодавством переліку повноважень органів місцевого самоврядування, які виконують

органи місцевого самоврядування села, селища, міста, і здійснюється на підставі відомостей про соціально-економічний розвиток територіальної громади за наступними критеріями: якість діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб; управління місцевими фінансами; управління економікою територіальної громади; управління комунальним майном, земельними ділянками; управління соціально-трудовою сферою; розвиток інфраструктури життєзабезпечення.

Оцінюючи ефективність представницьких органів місцевого самоврядування, необхідно пов'язувати її з відповідальністю влади перед суспільством. Хоча сучасна наука розробила різні варіанти розрахунку ефективності державного управління, в реальній практиці відсутня єдина методологія і система критеріїв оцінки такої ефективності. Дуже важливо при розробці системи оцінки ефективності влади враховувати як зарубіжний досвід, так і вітчизняні наукові розробки.

Не слід зводити оцінку ефективності публічної влади тільки до економічної ефективності, як це робиться в більшості випадків. Система критеріїв оцінки ефективності представницьких органів місцевого самоврядування повинна бути збалансована за кількістю економічних, екологічних та соціальних (кількісних і якісних) показників. Показники повинні бути прив'язані до конкретної діяльності влади, а їх число не повинно бути надмірним. Необхідно враховувати вагу кожного показника в галузевій групі.

СПТСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр> (дата звернення: 15.01.2020).
2. Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. Москва: Юрид. лит., 1968. 37 с.
3. Козлова Е.И. К вопросу о правовом закреплении принципа народовластия в РФ. Проблемы эффективности публичной власти в Российской Федерации. Сб. материалов научно-практической конференции. Ростов-на-Дону: Издательский Дом «Проф-Пресс», 2003. 446 с.
4. Тепляков Д. О. Полномочия органов местного самоуправления городского округа в муниципальном бюджетном процессе (муниципально-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Тюмень, 2011. 26 с.
5. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. / за ред. А. П. Павлюк. Київ : НІСД, 2016. 61 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос), Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом №452/97-ВР від 15.07.97), Дата підписання: 6 листопада 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Бутко І. П. Територіальна організація державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. *Юрид. вестн.* 1996. № 1. С. 93-94.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 20.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.11.2020).
9. Садовникова Г.Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. Москва: Издво гуманитарной литературы, 2008. 37 с.

10. Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С.А. Авакьяна. Москва.: Изд-во МГУ, 1996. 365 с.
11. Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дисс.... д-ра юрид. наук. 12.00.02. Москва, 2006. 11 с.
12. Ожегов СИ. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. - 4-е. изд., дополненное. Москва: Азбуковник, 1999. С. 581 - 582.
13. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. моногр. / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін. / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. Київ: Атіка, 2007. 864 с.
14. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2003. 20 с.
15. Муниципальное право / под ред. Ю.А. Дмитриева. Москва: Эксмо, 2005. 596 с.
16. Прудников А.С., Еремян В.В., Лимонов А.М. Муниципальное право России. Москва: Книжный мир, 2005. 178 с.
17. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении РФ. Санкт-Петербург: ЮЦ-Пресс, 2003. С. 254-255.
18. Чеботарев Г.Н., Черепанов М.А., Шишкин А.А. Муниципальное право РФ. Тюмень, 2001. 62 с.
19. Батанов О.В. Принципи місцевого самоврядування як ціннісний вимір сучасного муніципалізму. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право»*. 2012. Вип. 1. С. 24–32.
20. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посіб. Київ: "Арарат центр", 2001. С. 8— 23.

21. Донченко О. Принципи законності в діяльності місцевого самоврядування. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 2/2. С. 72–75.
22. Ковалів М.В., Іваха В.О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2015. № 824. С. 45–49.
23. Панкевич І.М. Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2018. № 2 (18). С. 1–9.
24. Місцеве самоврядування в Україні. Конституційне право України: прагматичний курс : навчальний посібник / Н.В.Мішина, М.В. Афанасьєва, Ю.Ю. Бальцій, Ю.Д. Батан та ін. ; за заг. ред. М.В. Афанасьєвої, А.А. Єзерова. Одеса : Юридична література, 2016. С. 242–254.
25. Виборчий Кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>
26. Назар О. Концептуальні основи матеріально-фінансового забезпечення місцевих громад. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 322–328.
27. Іжа М., Єфанов А. Підзвітність депутатів місцевих рад як ресурс ефективного розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 3–6.
28. Чернівецька ОДА продовжує здійснювати організаційну підтримку об'єднаних громад області – робочий візит до Кострижівської ОТГ. URL: <https://bukoda.gov.ua/new/1538> (дата звернення: 14.11.2020).
29. Калинець Н. Підвищення ролі територіальних громад у реалізації відповідальності органів місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 274–279.
30. Фролов О.О. Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове регулювання і практика реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06. Харків, 2013. 18 с.

31. Любченко П.М. Порівняльно-правовий аналіз представницьких органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах. Проблеми законності: Акад. зб. наук. пр. Відп. ред. В.Я. Тацій. Харків: Нац. юрид. акад. України. 2010. Вип. 109. С. 54–64.
32. Ю.О. Куца, С.В. Болдирев, А.Є. Тамм. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні: монографія. / за заг. ред. доц. Ю.О. Куца. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. 43 с.
33. Грищенко І.М. Зарубіжний досвід організації діяльності представницьких органів: уроки для України. Наукові розвідки з державного та муніципального управління: зб. наук. праць. 2011. Вип. 1. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/2011_1/21.pdf
34. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
35. Паутова Т.О. Особливості місцевого самоврядування в Україні та Республіці Білорусь. Науковий вісник муніципального управління: зб. наук. праць. *Академія муніципального управління серія “Управління”* 2013. Вип. 2. С. 368-376.
36. Новакова О.В., Медведева М.М. Представницькі органи місцевого самоврядування: їх система та порядок формування. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2011. № 17 (171). С. 83–89.
37. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 4. С. 159–164.
38. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. Москва: Спарк, 2001. 251 с.
39. Лазор О.Д. Актуалізація проблематики демократичних процесів виборів посадових осіб територіальних громад та формування місцевих рад. Регіональне і місцеве самоврядування в нових умовах: партійна публічна

адміністрація і безпосередня демократія: Матеріали III українсько-польської науково-практичної конференції (Львів, 2–4 березня 2006 р.). Львів, 2006. С. 315–329.

40. Стрілець Ю. Зарубіжний досвід забезпечення відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування крізь призму місцевих виборів. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. 2011. Вип. 1 (8). С. 295–303.

41. Куколевська Ж.Д. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Правові основи місцевого самоврядування: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2006. С. 123–132.

42. Калашников В.М. Організаційно-правові засади місцевого управління і самоврядування в зарубіжних країнах: монографія. Дніпропетровськ: “Пороги”, 2009. С. 94–118.

43. Лазор О.Д. Обрання представників місцевої влади як невід’ємна складова їх статусу: порівняльний аналіз українського та зарубіжного досвіду. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІ-ДУ НАДУ при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 16/17. С. 453–465.

44. Лебединська Л., Новікова Л. Вибірчі цензи до кандидатів на виборні посади органів місцевого самоврядування в Україні з кінця XVIII ст. по даний час. *Право України*. 2005. № 11. С. 118–123.

45. Чернецька О. Місцеві вибори як форма прямого народовладдя: порівняльний аналіз українського та зарубіжного досвіду. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 4 (6). С. 71–74.

46. Системи виборів до місцевих органів влади у країнах центральної та східної Європи: досвід для України. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/905/>

47. Ворона П. Комуна як базова ланка місцевого самоврядування Франції. *Демократичне врядування: науковий вісник*. 2009. Вип. 3. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Vorona.pdf>
48. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: монографія. Харків: Одиссей, 2006. С. 190–195.
49. Батанов О.В. Політичні партії та територіальні громади як суб'єкти муніципального виборчого процесу. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2005. № 2 (2). С. 62–66.
50. Батанов О.В. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади. *Право України*. 1999. №5. С. 25-29.
51. Баймуратов М.О. Законодавство України про місцеве самоврядування і актуальні питання реалізації. Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. Київ: Вид-во УАДУ. 1999. Вип. 1. С. 300-302.
52. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації. *Юридична Україна*. 2009. № 6. С.17- 23.
53. Лихачов С.В. Щодо класифікації форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2011. № 1 (44). С.44-62.
54. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015. № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
55. Батанов О. Муніципальна влада у системі сучасного муніципалізму: концептуальні проблеми теорії. *Юридичний вісник*. 2010. № 3. С.16-22.
56. Корнієнко М. Місцеве самоврядування: системний аналіз. *Право України*. 2013. № 3-4. С. 348-355.

57. Батанов О.В. Муніципальне право України / відп. ред. М.О. Баймуратов. Видання друге, стереотипне. Харків: «Одісей», 2012. 528 с.
58. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С.21-25.
59. Сорокин С.П. Конституционно-правовые основы функционирования органов местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис.... канд. юрид. наук. 12.00.02. Млсква, 2004. 26 с.
60. Камардіна Ю.В. Проблеми законодавчого визначення юридичної категорії «питання місцевого значення» в контексті муніципальної реформи в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Випуск 2(27). С. 20-25.
61. Солопенко О.М. Питання взаємодії елементів системи місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади у сфері захисту прав і свобод громадян. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2000. № 4. С. 48-52.
62. Падалко Г.В. Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис.... канд. юрид. наук. 12.00.02. Київ, 2007. 24 с.
63. Плющ Р.М. Повноваження й організаційні структури місцевого самоврядування. Державне управління та місцеве самоврядування: Матеріали п'ятого міжнар. наук, конгр., м. Харків, лют. 2005 р. Харків: ХРІДУ ПАДУ, 2005. С. 53-54.
64. Велихов, Л. А. Основы городского хозяйства. Москва: Гос. Издательство; Ленинград, 1928. 480 с.
65. Современный буржуазный федерализм / отв. ред. И.Д. Левин, И.М. Вайль. Москва, 1978. 266 с.
66. Баймуратов М. О., Батанов О. В., Приходько Х. В. Муніципальна реформа в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму: у пошуках доктринального оптимуму. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 2. С. 3–8.

67. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. Москва: Юрид. литература, 1988. 246 с.
68. Бялкина, Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж: Изд-во Воронеж, гос. ун-та, 2006. 156 с.
69. Васильев, В. И. Государственная власть и местное самоуправление: перспективы взаимоотношений. *Конституционное и муниципальное право*. 2004. № 3. - С. 15-29.
70. Бойко Ю.В. Трансформація компетенції органів місцевого самоврядування у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції. *Economic and law paradigm of modern society*. 2016. №2. С. 145-149.
71. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 15.11.2020).
72. Маркевич І. Б. Поняття та ознаки комунальних юридичних осіб публічного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 35(1.1). С. 160-165.
73. Олькіна О. Конституціоналізація поняття «юридична особа публічного права». *Порівняльно-аналітичне право. Електронне фахове видання*. 2014. № 4. С. 69-71.
74. Волков А.М., Волков А.А. Юридические лица публичного права в концепции развития законодательства о юридических лицах. *Вестник РУДН. Серия Юридические науки*. 2010. № 1. С. 31-39.
75. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / Ю. Бек, Й. Богдан, А. Герц та ін. ; за ред. В. Коссака. Київ: Істина, 2008. 992 с.
76. Блащук Т. Особливості участі юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах. *Приватне право і підприємництво*. 2009. Випуск 8. С. 51-56.

77. Майданик Р. Юридические лица публичного права в украинском и европейском праве. *Ежегодник украинского права : сборник научных трудов*. Харків: Право, 2011. С. 137-152.

78. Кантор Н. Цели и принципы создания юридических лиц публично-правовыми образованиями. *Хозяйство и право*. 2004. № 5. С. 36-43.

79. Борисова В. До проблем участі публічних юридичних осіб в цивільних правовідносинах. Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 2003. С. 7-8.

80. Кучеренко І. Історія виникнення юридичних осіб публічного права. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2007. Випуск 35. С. 298-306.

81. Ястребов В. Юридическое лицо публичного права: вопросы теории : научное издание. Москва: Наука, 2010. 383 с.

82. Розробка ефективних систем менеджменту якості в органах місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту серії. ISO 9000 – 2000. URL: <http://www.municipal.gov.ua/440>.

83. Ильин В.В., Шедько Ю.Н. Подходы к оценке социально-экономической эффективности развития регионов России. Экономика и управление в XXI веке: теория, методология, практика: материалы международной научно-практической конференции, г. Москва, 30 ноября 2012 года. URL: <http://www.vipstd.ru/nauteh/index.php/en/conference---2-2012-/1479-a> (дата обращения: 20.11.2020).

84. Указ Президента України «Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку» від 26.04.2005. № 706/2005 / *Офіційний вісник України*. 2005. № 17. 10 с.

85. Бабінова О.О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна. Стратегічні пріоритети. 2007. № 2. С. 73—78.
86. Ткачук В.А. Проблеми оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевої влади (зарубіжний досвід). URL: file:///C:/Users/user/Downloads/Piir_2013_5_10.pdf
87. Оболенський О. Ю., Сороко В. М. Методика проведення функціонального аналізу діяльності органів державної влади з урахуванням доцільності надання ними послуг : наук. розробка. Київ: НАДУ, 2009. 40 с.
88. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) Харків: Право, 1996. 164 с.
89. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. Київ: НАДУ, 2012. 260 с.
90. Бабінова О. О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна. URL: <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/3/10.pdf>
91. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні. Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: зб наук. пр. / за заг. ред. В. М. Князева. – Київ: Вид-во УАДУ, 2000. С. 6–11.
92. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : моногр. Київ: МАУП, 2003. 568 с.
93. Шаров Ю. П., Сухінін Д. В. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : монографія. Мелітополь : ТОВ «Вид. будинок ММД», 2008. 136 с.
94. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні: наук.-практ. посіб. Київ: Гнозис, 2002. 148 с.

95. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. Москва: Юриспруденция, 2000. 416 с.
96. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. Изд-е 2-е. Москва: Ин-т государства и права РАН, 1995. С. 6-7.
97. Борисов А.С. Ответственность местного самоуправления и ее виды. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2005. № 2. С. 1-18.
98. Кашо В.С. Ответственность в системе местного самоуправления: учеб. пособие. Красноярск, 2005. 245 с.
99. Богачова Л. Л. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування за порушення прав людини. Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 25 трав. 2004 р.). Харків: Ін-т держ. буд-ва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. С. 207–211.
100. Топузов В. І. Конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2013. Вип. 5. С. 245-250.
101. Топузов В. І. Муніципально-правова відповідальність в системі муніципального права України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 27(1). С. 118-121.
102. Баймуратов М. О., В. А. Григор'єва. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса, 2003. 192 с.
103. Алексеев И. А. Муніципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. 12.00.02. Ростов-на-Дону, 2007. 49 с.