

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МИКОЛАЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Навчально-науковий інститут економіки та управління
Факультет менеджменту

Кафедра економіки підприємств

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

для здобувачів вищої освіти освітнього ступеня «магістр» спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування» денної та
заочної форм навчання (частина II)



МИКОЛАЇВ

2019

УДК 352.07

М65

Друкується за рішенням науково-методичної комісії факультету менеджменту Миколаївського національного аграрного університету від 27.12.2019 р., протокол № 5.

Укладачі:

- О. А. Христенко – канд. екон. наук, доцент кафедри економіки підприємств, Миколаївський національний аграрний університет.
- Г. В. Коваленко – канд. екон. наук, старший викладач кафедри економіки підприємств, Миколаївський національний аграрний університет.

Рецензенти:

- І. О. Іртищева – д-р екон. наук, професор, директор Центру економічних досліджень та управління консалтингу, завідувач кафедри менеджменту, Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова;
- А. В. Ключник – д-р екон. наук, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки, Миколаївський національний аграрний університет

ВСТУП

Головна мета нового етапу адміністративної реформи полягає у створенні ефективної системи державного управління, що відповідає б стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, а також у розмежуванні та збалансуванні повноважень і відповідальності різних рівнів влади та місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг.

Місцеве самоврядування є варіативною дисципліною циклу професійно-практичної підготовки. Мета цієї навчальної дисципліни полягає в тому, що вона дає теоретичні і прикладні знання про системно-структурну організацію органів публічної влади, допомагає сформувати цілісне уявлення про елементи організації роботи органів державної влади. Вона має важливе значення для підготовки фахівців, оскільки сприяє розширенню загального та професійного світогляду, оволодінню методикою аналізу різних аспектів організації роботи владних органів.

Розробка наукових підходів державного управління і системи підготовки державних службовців набула актуальності після здобуття Україною державної незалежності у 1991 році. За роки незалежності Україна пройшла певний шлях становлення, формування і розвитку власної політичної системи, власного державотворення, враховуючи минулий історичний досвід, менталітет народних мас, стан загальної та політичної культури населення. В умовах трансформації соціально-економічної і політичної системи проходять радикальні зміни методів і механізмів управління суспільством, що потребують ініціативних, високоосвічених, творчих, професійно підготовлених фахівців, здатних приймати самостійні й оптимальні рішення а нести за них відповідальність.

ЛЕКЦІЯ 1. СИСТЕМА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- 1.Формування, принципи та структура місцевого самоврядування**
- 2.Виконавчі органи місцевого самоврядування та їх повноваження.**
- 3.Особливості роботи голови та депутата місцевої ради**

1.Формування, принципи та структура місцевого самоврядування

В Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, тобто держава не тільки визнає та гарантує його на рівні Основного Закону, а й розглядає місцеве самоврядування як фундаментальну засаду устрою держави та суспільства. Матеріальною основою місцевого самоврядування, як вказано в ст.142 Конституції України, є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, кошти, земля, природні ресурси, що є власністю територіальних громад, сіл, селищ, міст, районів у містах, а також - об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Органи місцевого самоврядування (ст.144) в межах повноважень, передбачених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на певній території. Цей принцип є важливою гарантією, закріпленого Основним Законом, права територіальної громади на місцеве самоврядування, тобто на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах передбачених відповідними законодавчими актами. Місцеве самоврядування (ст.140) є правом територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міст - самостійно вирішувати питання місцевого значення у відповідності до Конституції і законів України.

Відповідно до ч.2 ст.144 Конституції України, рішення органів місцевого самоврядування можуть зупинятися з мотивів їх невідповідності Конституції чи ЗУ з одночасним зверненням до суду. Зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у визначеному порядку, з одночасним

зверненням до суду, мають право місцеві державні адміністрації, на які, відповідно до ст.119 Конституції, покладається її виконання та законів України, актів ПУ, КМУ, інших органів виконавчої влади, законності та правопорядку, дотримання прав і свобод громадян на відповідній території.

Захист місцевим самоврядуванням своїх законних прав та інтересів, відповідно до ст.145, здійснюється у судовому порядку.

Сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення), районні, обласні ради формуються з депутатів, які обираються населенням відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Депутати сільських, селищних, міських рад та сільські, селищні, міські голови обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад. Депутати районних, обласних рад обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад у межах району, області. Депутати ВР АРК обираються громадянами України, які проживають на території АРК.

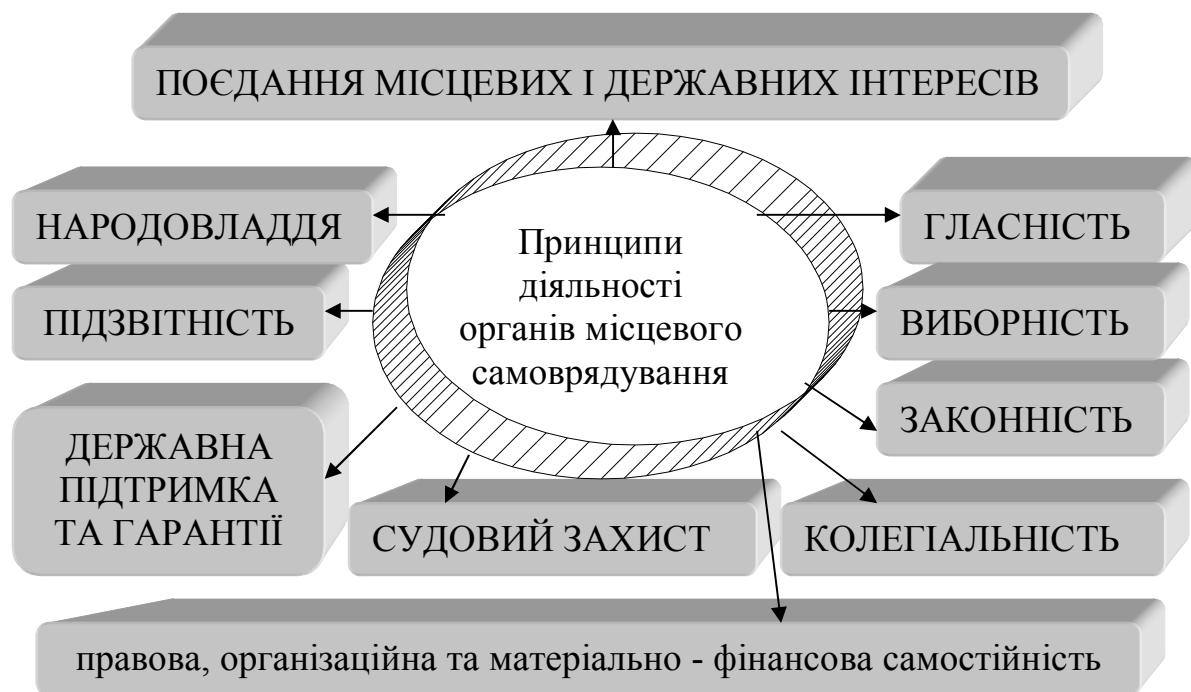


Рисунок 1.1—Принципи діяльності органів місцевого самоврядування



Рисунок 1.2 — Сучасна модель місцевого самоврядування

Суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада – населення, що проживає в межах відповідного населеного пункту чи іншої самоврядної території і реалізує своє право на здійснення місцевого самоврядування безпосередньо або через діяльність утворених нею органів місцевого самоврядування.

Представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Депутат – особа обрана до представницького органу місцевого самоврядування. Правовий статус депутата місцевої ради встановлений КУ та ЗУ “Про статус депутатів місцевих рад”.

До представницьких органів законодавство відносить сільські, селищні, міські ради. Вони представляють громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені КУ та ЗУ.



Рисунок 1.3 — Система органів місцевого самоврядування

2. Виконавчі органи місцевого самоврядування та їх повноваження.

Виконавчі органи місцевого самоврядування є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи і є підконтрольними і підзвітними відповідним радам (сільські, селищні, міські, районні у містах), а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів державної влади – відповідним органам виконавчої влади.

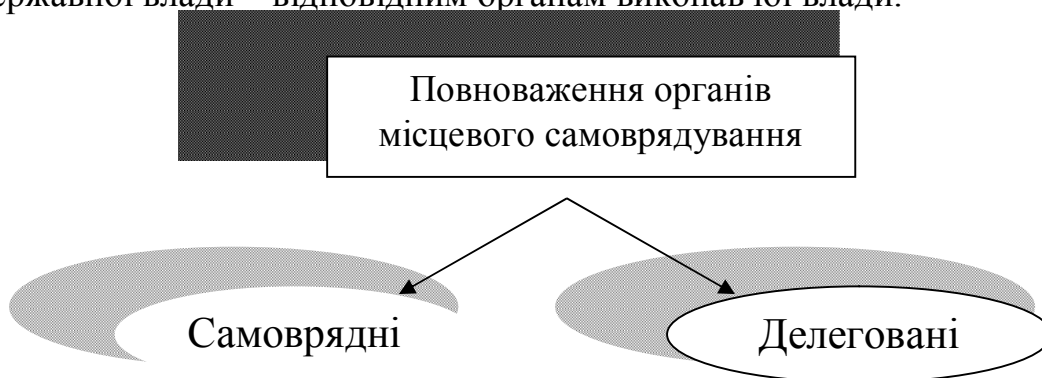


Рисунок 1.4 — Повноваження органів місцевого самоврядування

Сільський, селищний, міський голова є головними посадовими особами територіальної громади відповідного села, селища, міста. Голова здійснює три основні функції: представляє територіальну громаду у відносинах з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями; головує на пленарних засіданнях відповідної ради; очолює виконавчий комітет відповідної ради.

Місцеве самоврядування являє собою специфічне соціальне явище – це самостійна форма народовладдя і воно відрізняється від державної влади за рядом ознак:

по-перше, місцеве самоврядування – це особлива форма публічної влади, яка має принципово інший характер ніж влада державна. Так, якщо державна влада характеризується суверенітетом (верховенством, самостійністю та незалежністю), то місцеве самоврядування – це влада підзаконна, яка діє в межах та у порядку, визначених законом;

по-друге, сфера компетенції місцевого самоврядування у порівнянні з державною владою досить обмежена. Як правило, її становлять лише питання місцевого значення, які пов'язані із задоволенням повсякденних потреб населення, та обмежене коло питань загальнодержавного значення, повноваження щодо вирішення яких делегуються органам місцевого самоврядування;

по-третє, місцевого самоврядування – це публічна влада територіального колективу, вона носить локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, в той час, як державна влада – це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію.



Рисунок 1.5 — Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі КУ та в межах ЗУ може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста.





Рисунок 1.6 — Повноваження сільського, селищного, міського
ГОЛОВИ

При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним - перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами.

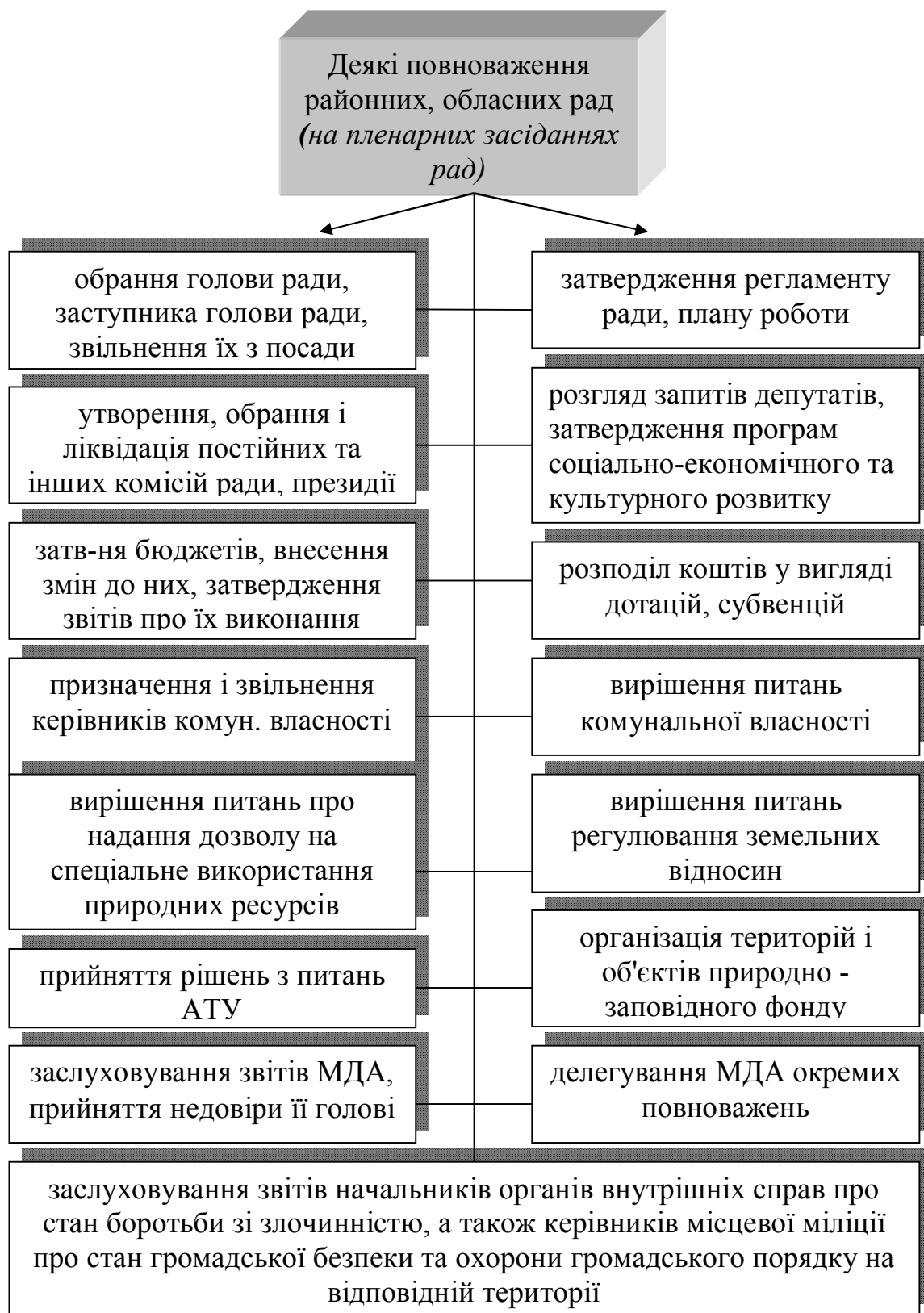


Рисунок 1.7 — Деякі повноваження районних, обласних рад

Перша сесія новообраної ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через місяць після обрання ради у правомочному складі. Її відкриває і веде голова цієї виборчої комісії.

Він інформує раду про підсумки виборів депутатів, а також про вибори сільського, селищного, міського голови і визнання їх повноважень.

3. Особливості роботи голови та депутата місцевої ради

Конституційне визначення. Депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним членом відповідної ради - представницького органу місцевого самоврядування.

Повноваження депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання. Повноваження депутата можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених законом.

Законодавча база: Конституція України, ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування», ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад сільських, селищних, міських голів».

Формування. ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад сільських, селищних, міських голів».

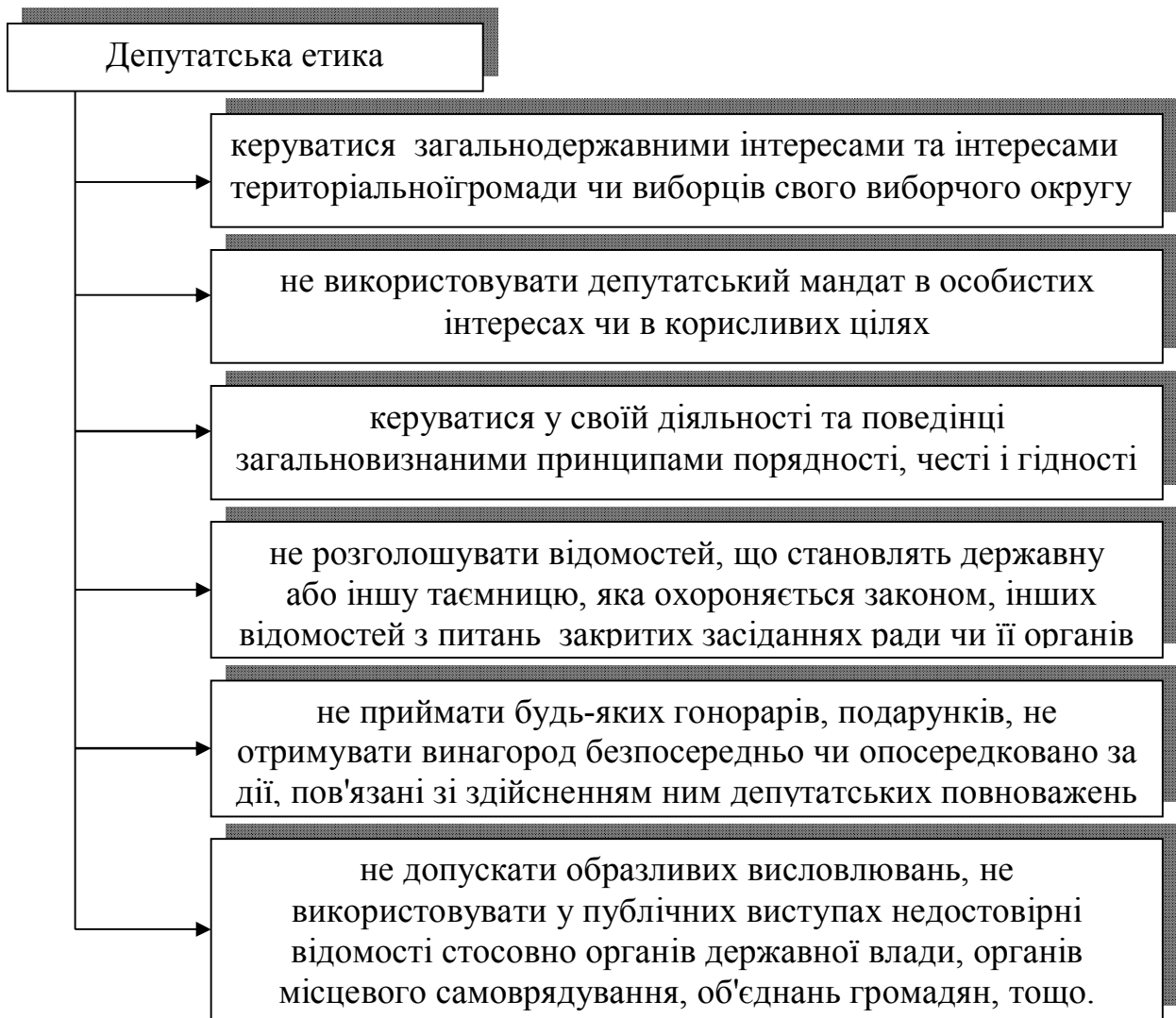


Рисунок 1.8 — Депутатська етика

Депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення. Депутат, крім секретаря ради та голови ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій.

На час сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень в інших, передбачених законом випадках, депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням йому середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок відповідного

місцевого бюджету. Депутат зобов'язаний брати участь у роботі сесій ради, засідань постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано.

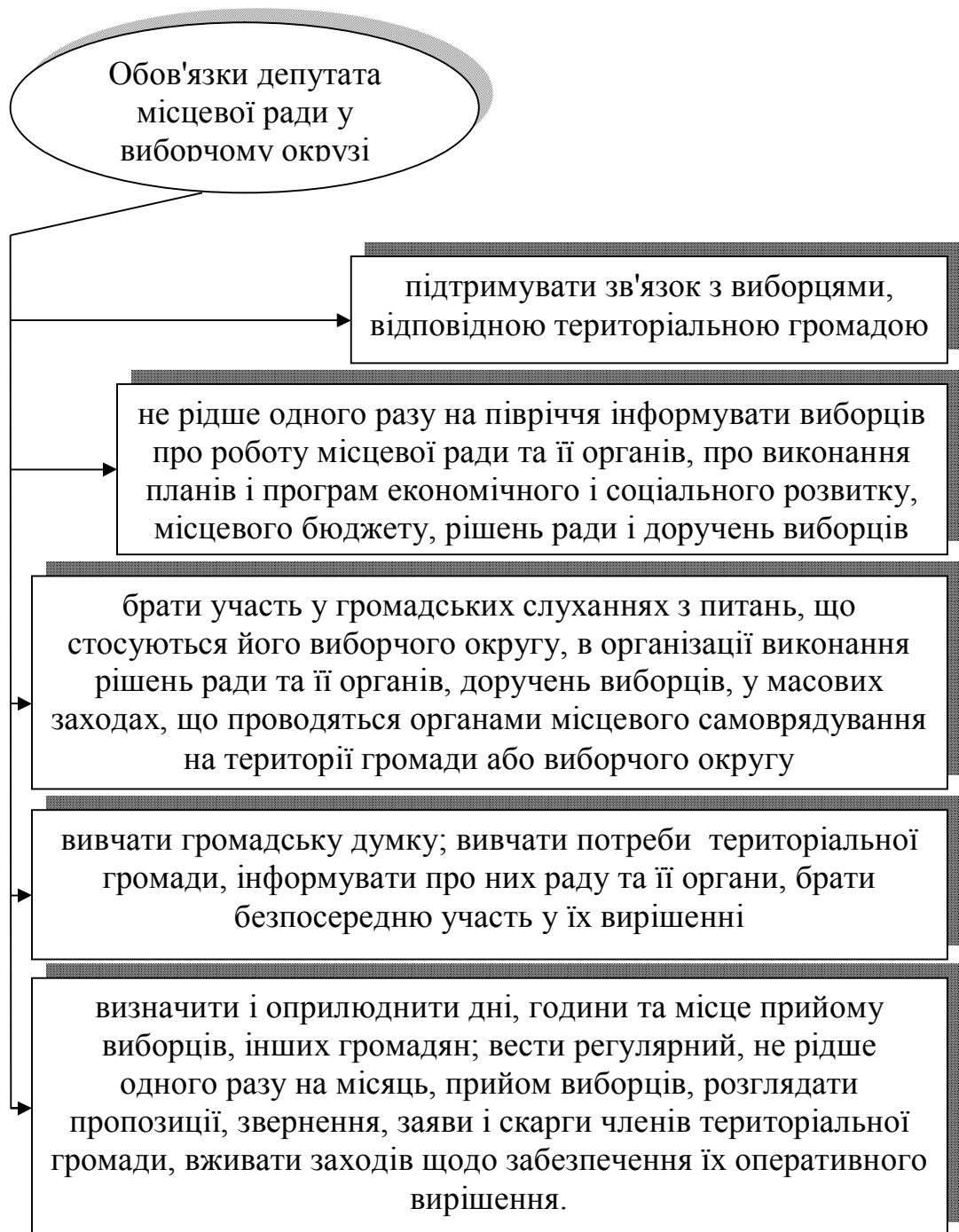


Рисунок 1.9 — Обов'язки депутата місцевої ради у виборчому окрузі

У разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися

до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку. Депутат має право ухвального голосу з усіх питань, які розглядаються на сесіях ради, а також на засіданнях постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано.

Депутат має право звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради - також до голови МДА з питань, віднесених до відання ради. Орган або посадова особа, до яких звернено запит, зобов'язані дати усну чи письмову відповідь на запит на сесії ради у строки і в порядку, встановлені радою відповідно до закону. За результатами розгляду запиту рада приймає рішення. Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами на сесії ради, або передані в письмовій формі головуючому на сесії, розглядаються радою чи за її дорученням постійними комісіями ради або надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним їй органам та посадовим особам, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про вжиті заходи повідомити депутатів та раді. Депутат має право знайомитися з будь-якими офіційними документами, які зберігаються у відповідних органах місцевого самоврядування, та робити виписки, копіювання цих документів.

Депутатське звернення - викладена в письмовій формі вимога депутата місцевої ради з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю, до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, здійснити певні дії, вжити заходів чи дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх компетенції.

Депутат місцевої ради на території відповідної ради має **право на невідкладний прийом** посадовими особами місцевих органів виконавчої

влади, органів місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, з питань депутатської діяльності.

Депутатський запит - це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради - також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради.

Депутатське запитання - це засіб одержання депутатом місцевої ради інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. Відповідь на запитання може бути оголошено на сесії ради або дано депутату місцевої ради в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається.

Відповідна рада та її виконавчі органи забезпечують депутатів місцевих рад офіційними виданнями та інформаційними матеріалами ради, організують допомогу їм з правових питань депутатської діяльності, надають можливість депутатам ознайомитися з рішеннями ради та її органів, розпорядженнями відповідної місцевої державної адміністрації, актами підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території.

ЛЕКЦІЯ 2 КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

- 1. Конституція України про місцеве самоврядування.**
- 2. Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування».**
- 3. Статут територіальної громади.**

1. Конституція України про місцеве самоврядування.

Значним досягненням для демократизації суспільства за роки незалежності України є закріплення на конституційному рівні статусу місцевого самоврядування: ст. 7 Конституції України встановлює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, йому також присвячений XI розділ Конституції. На основі даних конституційних норм був прийнятий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», а ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування суттєво наблизила дану галузь законодавства до європейських стандартів. В Основному Законі України від 28 червня 1996 р. місцевому самоврядуванню присвячено розділ XI (ст. 140-146), а також про нього йдеться в певних статтях інших розділів [48]. Такого широкого закріплення інститут місцевого самоврядування в Україні не знав від часів Конституції П. Орлика 1710 р.

Принципове значення має ст. 7 Конституції України, якою визнається й гарантується місцеве самоврядування як елемент демократичного конституційного ладу. Конституція є правовою основою побудови системи місцевого самоврядування, організації та діяльності його органів. Як акт вищої Євтушенко О. Н., Лушагіна Т. В. 82 юридичної сили вона закладає певний стабілізуючий фактор у правовий механізм функціонування місцевого самоврядування. Щоб змінити конституційну модель місцевого самоврядування, потрібна підтримка не менше як двох третин депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Норми Конституції України про

місцеве самоврядування є нормами прямої дії. Для їх застосування не потрібні деталізуючі чи конкретизуючі закони. Проте норми Конституції не можуть охопити своїм регулюванням усієї багатоманітності суспільних відносин, що виникають у сфері місцевого самоврядування.

Для цього потрібні ще закони з найважливіших питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування: – закони про місцеві вибори, референдуми та інші форми безпосереднього самоврядування; – про місцеве самоврядування; – про місцеві податки і збори; – про комунальну власність тощо. Усі ці акти мають прийматися на основі Конституції, яка є джерелом поточного законодавства про місцеве самоврядування. Напрактиці існує чимало законодавчих і підзаконних актів із питань місцевого самоврядування, які не відповідають положенням Конституції.

Такі акти підлягають скасуванню у встановленому Конституцією та законами України порядку. Конституція України закріплює: – основи правового статусу місцевого самоврядування: принципи організації та діяльності, повноваження, гарантії захисту та форми відповідальності; – дворівневу систему місцевого самоврядування; – матеріальну основу органів місцевого самоврядування: рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ і міст, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Серед інших пунктів Конституції в галузі місцевого самоврядування слід назвати закріплення: а) ролі територіальної громади як асоціації жителів сіл (об'єднань сіл), селищ і міст як організаційної основи всієї системи місцевого самоврядування; б) фінансових гарантій місцевого самоврядування з боку держави, що включає формування доходів бюджетів місцевого самоврядування,

Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення 83 фінансову підтримку і компенсацію певних витрат, що виникли внаслідок рішень органів державної влади; в) ролі місцевого самоврядування як гаранта

прав і свобод громадян. Таким чином, Конституція України 1996 р. конституційно закріпила існування місцевого самоврядування в Україні та визначила в загальних рисах деякі повноваження його органів, що є гарантією незворотності процесу зміцнення позицій місцевого самоврядування. Основним її здобутком є визначення основного суб'єкту місцевого самоврядування – територіальної громади.

2. Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування»

Конституція закріплює лише основні принципи правового регулювання організації й функціонування місцевої влади в Україні. Застосування ж механізму самоврядування стало можливим завдяки ухваленому від 21 травня 1997 р. Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [83].

Згідно даного Закону «місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [83].

За структурою Закон складається із 5 розділів, що об'єднують майже 80 статей. Розділ I. Загальні положення. У даному розділі містяться визначення основних термінів Закону; визначення поняття «місцеве самоврядування», права громадян на участь у місцевому самоврядуванні; системи місцевого самоврядування та ін. Даний розділ Закону є дуже важливим для розуміння всієї системи місцевого самоврядування в Україні, оскільки саме тут даються визначення основних термінів, що використовуються у цьому Законі та які будуть використовуватись в іншому законодавстві України.

Особливо варто відмітити спробу визначення таких важливих для усього подальшого законодавства термінів: «територіальна громада,

місцевий бюджет, районний бюджет, поточний бюджет, бюджет розвитку, мінімальний рівень соціальних потреб».

Стаття 2 Закону, що визначає поняття місцевого самоврядування, тепер повністю відповідає формулі Європейської Хартії місцевого самоврядування. Досить доброю знахідкою нового Закону є закріплення положення про громадські слухання. Це може стати дуже Євтушенко О. Н., Лушагіна Т. В. важливим кроком на шляху створення умов для формування прозорості влади та її відкритості для своїх виборців. Хоча в цьому розділі питання існування районних у містах рад остаточно вирішити не вдалося, проте закріплений тут механізм щодо управління майном міста в цілому та районів у містах може бути тим виходом із ситуації, коли міська і районна у містах влади не зможуть знайти спільної мови. Закріплено в Законі положення про право територіальних громад мати свої статuti.

Розділ II. Організаційно-правова основа місцевого самоврядування – формулюється загальна та виняткова компетенція сільських, селищних, міських рад; повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; права та обов'язки сільського, селищного, міського голови; повноваження районних та обласних рад. Для даного розділу є характерним детальне вписування норм і правил для всіх випадків життя і для всіх органів самоврядування, хоча життя настільки багатогранне, що ніяка надзвичайна регламентація не може передбачити всі випадки, і тоді надмірність регулюючих норм стає не перевагою, а великим недоліком.

Невирішеність концептуальних питань на конституційному рівні так і не дозволила їх вирішити на рівні Закону. Особливо це стосується районного поділу міст і компетенції районних рад: Закон одночасно надає повноваження управління районами у містах міським радам та районним у містах радам і їх виконавчим органам (відповідно до Конституції). Щодо питань комунальної власності територіальних громад районів у містах, формування, затвердження та виконання відповідного бюджету, Закон говорить, що обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх

виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням із районними у містах радами з урахуванням інтересів територіальних громад районів. Із цього випливає, що конфлікти між міськими та районними в містах радами неминучі.

Окрема третя глава розділу II присвячена повноваженням голови села, селища, міста. Новим є те, що голова звітує як перед радою, так і перед територіальною громадою. У главі «Повноваження районних й обласних рад» за радами залишено багато повноважень, які вони мають делегувати місцевим держадміністраціям. Така формула, з одного боку, дозволяє встановити більш широкий контроль над адміністрацією з боку представницьких органів влади, проте з іншого може привести лише до постійного «скликання» адміністрації аж до можливого протистояння голови відповідної ради й адміністрації. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення Детально розписані процесуальні норми про порядок формування рад та їх органів, ведення засідань, що є серйозною засторогою проти паралічу їх діяльності як із боку їх керівників, так і з боку окремих депутатських фракцій. У Законі є певні застороги щодо чіткості юридичних норм стосовно секретаря та його членства у виконкомі за посадою.

Розділ III. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування – передбачаються порядок і процедура використання комунальної власності, формування й розпорядження місцевим бюджетом і т. д.

Особливо заслуговують на увагу положення про гарантії стабільності фінансової бази місцевих бюджетів та ведення розрахунку бюджету через нормативи бюджетної забезпеченості на одного мешканця територіальної громади, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб. Упровадження цієї норми в життя дасть змогу почати докорінне реформування всіх місцевих фінансів і зацікавити у збільшенні своєї власної бази фінансових надходжень як багаті, так і бідні громади. Важливим елементом гарантій місцевих бюджетів від тиску з боку держави має стати розподіл бюджетів по здійсненню власних та делегованих повноважень, а також упровадження ідеї

формування поточного бюджету та бюджету розвитку. Звичайно, марно сподіватись, що після прийняття цього закону в місцевого самоврядування будуть у достатніх розмірах потрібні фінансові ресурси, адже економічна ситуація надто складна. Але важливо те, що Закон відкриває дорогу місцевій ініціативі. Розділ IV. Гарантії місцевого самоврядування.

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування – присвячений проблемам забезпечення фактичного втілення компетенції органів місцевого самоврядування та покладання відповідальності за її порушення. Даний розділ говорить про гарантії місцевого самоврядування та відповідальність органів і посадових осіб, а також про дострокове припинення повноважень голови чи ради в цілому. Для їх усунення від влади спершу застосовують механізм

Закону про проведення місцевого референдуму щодо висловлення недовіри, а потім, проводячи вибори нового голови чи нового складу ради, старі (діючі) органи влади (яким не довіряють) продовжують виконувати свої повноваження. Хоча, можна було б у Законі передбачити випадки, коли замість нездатного голови чи ради призначається тимчасове державне управління, і під його керівництвом проводяться нові вибори. Це не було б порушенням демократії, а, навпаки, зміцнювало її.

Саме тут важко і вкрай необхідно віднайти ту золоту середину, яка забезпечує Євтушенко О. Н., Лушагіна Т. В. 86 автономність місцевого самоврядування і не дозволяє державі бути стороннім спостерігачем, коли за певних обставин демократично сформоване самоврядування діє на шкоду людям. Розділ V. Прикінцеві та перехідні положення – визначає особливості дії Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» показує, що під територіальною громадою розуміються жителі, що постійно проживають у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають адміністративний центр.

Як бачимо, поняття «територіальна громада» є основою місцевого самоврядування і безпосередньо або через утворені нею органи може вирішувати будь-які питання, віднесені Конституцією і Законами України до відання місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих та державних інтересів виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, а також його судовий захист. Вказані принципи є критерієм оцінки чинної системи місцевого самоврядування в Україні.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає територіальну громаду, сільську, селищну, міську ради, районні та обласні ради, що виявляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органів самоорганізації населення. Згідно зі статтею 6 Закону, територіальна громада є провідним, центральним суб'єктом системи місцевого самоврядування яка опікується переважно представницькими інституціями – органами місцевого самоврядування [83]. Територіальні громади сіл можуть поєднуватись в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного голову [83]. Але механізму реалізації повноважень територіальних громад в Україні поки що не створено. Однією з основних причин такого становища на думку А. Крупник є нерозвиненість в Україні соціальної інфраструктури громадянського суспільства, до якої, зокрема, належать органи самоорганізації населення (органи СОН), громадські, благодійні організації та інші об'єднання громадян [52], що акумулюють потреби та інтереси соціальних груп. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення 87 Стаття 7 Закону визначає, що предметом референдуму може бути будь-яке питання, віднесене

Конституцією України, цим та іншими Законами до відання місцевого самоврядування, тобто територіальні громади районів у містах позбавлені права на референдум, у той же час відповідно до п. 4 ст. 14 передбачається проведення територіальною громадою району в місті референдуму щодо управління майном і фінансовими ресурсами, причому територіальна громада міста або міська рада можуть не погодитись із його результатами і здійснювати управління самостійно. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» уперше закріплює ряд нових форм безпосереднього здійснення територіальними громадами своїх повноважень – зокрема право ініціювати розгляд будь-якого питання, віднесеного до відання органів місцевого самоврядування. Територіальна громада має право проводити: – громадські слухання; – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами органів місцевого самоврядування. Виконавчими органами ради є її виконавчий комітет як колегіальний орган, відділи управління, їх структура визначається радою, а персональний склад створюється одноосібно головою, та затверджується радою. Щодо компетенції рад, то вони можуть розглядати і вирішувати питання, що віднесені Конституцією та законами України до відома органів місцевого самоврядування, за винятком тих питань, які вирішуються винятково місцевим референдумом. У системі самоврядування з'явилася нова посадова особа – голова, який обирається територіальною громадою, очолює виконавчі органи відповідної ради. Повноваження голови: – веде засідання відповідної ради; – скликає сесії; – формує порядок денний її пленарного засідання; – одноосібно призначає на посаду та звільняє керівників відділів, управлінь Ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад; – є розпорядником бюджетних і позабюджетних коштів; – наділяється правом укладати від імені територіальної громади, Ради та її виконавчого комітету договори; – призначати місцеві референдуми щодо дострокового припинення повноважень відповідної ради або порушувати питання перед Верховною

Радою про призначення дострокових виборів відповідної ради; – здійснює інші повноваження місцевого самоврядування. Євтушенко О. Н., Лушагіна Т. В. 88 Голова зобов'язаний: не менш як один раз на рік звітувати про свою роботу перед територіальною громадою на зборах громадян. Відповідна Рада заслуховує цей звіт і може висловити недовіру голові. Якщо за недовіру голові проголосувало дві третини депутатів Ради, то його повноваження припиняються. У Законі послідовно проводиться принцип, згідно з яким районні та обласні ради мають формуватися відповідно до статті 71 Конституції України шляхом прямих виборів, а їх повноваження поділятися на ті, які вони вирішують виключно на їх пленарних засіданнях, а також ті, які вони мають делегувати відповідним місцевим адміністраціям. Основна особливість діяльності обласних і районних рад полягає у відсутності в них своїх виконавчих органів, їх функції відповідно до Конституції і Закону мають здійснювати місцеві держадміністрації. Вони підзвітні й підконтрольні Радам у частині повноважень, делегованих їм районними й обласними Радами. Рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої держадміністрації, на підставі чого Президент України приймає відповідне рішення (аж до відставки голови держадміністрації). У випадку, якщо голові адміністрації висловлено недовіру двома третинами депутатів від загального складу відповідної Ради, відставка є обов'язковою. Районні та обласні Ради, не маючи своїх виконавчих органів, формують відповідно до Конституції України виконавчий апарат. У Законі визначено його функції та повноваження. Закон надає районним і обласним радам також право утворювати президію (колегію) Ради, яка є їх дорадчим органом. До його складу входять голова Ради, його заступник, голови постійних комісій Ради, уповноважені представники депутатських груп. Підводячи підсумки, треба зазначити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. став першим кроком у створенні надійної правової основи для місцевого самоврядування. Він містить конкретне визначення поняття місцевого самоврядування, гарантії діяльності його органів, самостійності у

вирішенні питань своєї компетенції, закріплює право самоврядування на судовий захист своїх інтересів. Однак, економічні та політичні перетворення, що відбуваються в Україні, потребують подальшого розвитку місцевого самоврядування.

3. Статут територіальної громади.

Загалом, виокремлюють три основні рівні нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування: конституційний, законодавчий і статутний. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення 89 В Україні статутне право має свій історичний розвиток і сягає часів Магдебурзького права. Відповідно до ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» вперше у сучасній історії місцевого самоврядування України, із метою врахування історичних, національнокультурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування, його представницьким органам надано право приймати статути територіальних громад. Статут територіальної громади – це документ нормативно-процедурного характеру, який віддзеркалює характерні риси взаємовідносин усередині територіальної спільноти.

Функціональна роль статуту територіальної громади полягає у врегулюванні особливостей здійснення місцевого самоврядування на території громади в межах, визначених чинним законодавством держави. Під функціями сучасного статуту розуміється регуляторний та реформаторський вплив на різні сфери життя територіальної спільноти. Виділяють, зокрема, такі функції: легітимну, нормотворчу, управлінську, регуляторну, правотворчу, інноваційну, реформаторську, правозахисну, етичну. Щодо загальної побудови статуту територіальної громади, то можна виділити наступні їх різновиди: – нормативні – ті, що концентрують у собі основні правові норми; – декларативні – ті, що нагадують певні переліки принципів, мають чіткий хартийний характер, але не повторюють відомі правові норми; – директивні – ті, що будуються на концепції зміцнення централізації системи

управління об'єктом. Представлена структура статуту територіальної громади міста дає можливість більш детально ознайомитись із його змістом. Для реєстрації статуту до органу, що здійснює цю реєстрацію, разом із заявою відповідного зразка подаються: – статут територіальної громади села, селища, міста у двох примірниках; – рішення представницького органу місцевого самоврядування про затвердження статуту; – протокол пленарного засідання представницького органу місцевого самоврядування, на якому прийнято рішення про реєстрацію статуту; – документ про внесення плати за реєстрацію статуту.

ЛЕКЦІЯ 3 ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. Компетенція органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Компетенція сільських, селищних, міських рад.

3. Власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування.

4. Повноваження районних та обласних рад.

1. Компетенція органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Делегування повноважень місцевим державним адміністраціям. Після вивчення матеріалу ви повинні вміти: – охарактеризувати компетенцію органів та посадових осіб місцевого самоврядування; – визначити компетенцію сільських, селищних, міських рад; – пояснити власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування; – з'ясувати повноваження районних та обласних рад; – показати особливості делегування повноважень місцевим державним адміністраціям.

Основне завдання органів місцевого самоврядування – це вирішення ними під свою відповідальність частини публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах місцевого населення. Компетенція у перекладі з латинської (*competere*) – добиваюсь, відповідаю, підходжу.

Стосовно змісту – це: – коло повноважень органу або ж посадової особи; – знання та досвід у тій чи іншій сфері. Якщо йдеться про компетентність, необхідно мати повну ясність стосовно того, хто, як та які завдання має виконувати.

Ті завдання, які виконують органи місцевого самоврядування, як правило, складні та багатогранні: як за рівнями (село, селище, місто, район, область) вертикальної структури, так і на горизонтальному рівні – між органами влади (ради – адміністрації), а також у функціональній структурі в

межах органів місцевого самоврядування одного рівня (рада – голова відповідної ради – виконавчі органи). Євтушенко О. Н., Лушагіна Т. В.

Зрозуміло, що діяльність цих органів перехрещується, і тому з метою уникнення певних колізій необхідно точно розподілити та чітко визначити не тільки завдання, а й компетенції тих чи інших органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Послідовний розподіл обов'язків має продовжуватись і в межах кожного органу місцевого самоврядування. Залежно від складності структури повинен бути відповідний послідовний та суцільний розподіл обов'язків і завдань із метою уникнення дублювання та паралелізму в роботі, некомпетентності працівників, конфліктних ситуацій. Однак, зрозуміло й те, що чіткого та однозначного розподілу завдань недостатньо для ефективної роботи органів місцевого самоврядування.

Той, хто одержав чітко окреслене коло завдань, повинен мати можливість належним чином їх виконувати. Ідеться про те, що як керівник (голова відповідної ради), так і працівники виконавчих органів мають володіти знаннями та вміннями, необхідними для своєчасного та якісного виконання покладених на них функцій, іншими словами – бути компетентними, добре обізнаними з колом повноважень як посадової особи, так і відповідного органу місцевого самоврядування.

Що стосується повноважень, то це – законодавчо надане право щось робити, а вже наявність реальної влади забезпечує можливість їх виконання. Потрібно зауважити, що повноваження делегуються посаді, а не індивіду, і вони завжди є обмежені. Це означає, що існує така влада, яка може зменшити, обмежити можливості голови відповідної ради або ж самої ради застосовувати свої повноваження (наприклад, влада виборців, влада голови).

Іноколи межі цих обмежень настільки значні й так змінюють характер повноважень, що необхідно розглядати відносини між рівнями повноважень як загалом, так і зокрема, як у самій системі місцевого самоврядування, так і між нею та системою органів виконавчої влади. За В. Д. Біленчуком,

повноваження місцевого самоврядування – це визначені Конституцією та законами України іншими правовими актами права та обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування зі здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

Територіальна громада здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через обрані нею органи, що разом із громадою складають систему місцевого самоврядування.

2. Компетенція сільських, селищних, міських рад.

Чинне законодавство наділяє сільські, селищні та міські ради відповідними функціями та повноваженнями, які є основою їх практичної діяльності та закріплені в ч. 1 ст. 143 Конституції та у ст. 25 і 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення 129 Визначаючи повноваження, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 25 виділяє загальну компетенцію сільської, селищної та міської рад, у межах якої вони правомочні розглядати та вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання.

У ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» виділена виняткова компетенція сільських, селищних та міських рад, тобто ті питання, які вирішуються винятково, на їх пленарних засіданнях. Закон про місцеве самоврядування закріплює виняткову компетенцію цих рад, гарантуючи їх діяльність від втручання інших органів самоврядування та виконавчої влади. До виняткової компетенції сільських, селищних та міських рад віднесені повноваження, які можна поділити на чотири великі групи: – із організації роботи ради; – із формування органів ради; – із контролю за діяльністю голови та виконавчих органів ради; – для безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

3. Власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування.

Повноваження виконавчих органів рад розмежовані як за функціями управління, так і за окремими галузями та сферами їх діяльності (гл. 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Окрім цього, законодавство поділяє повноваження виконавчих органів рад на власні та делеговані. Власні повноваження або самоврядні – ті, які виконками здійснюються самостійно і під свою відповідальність. Реалізація цих повноважень пов'язана з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню. Делеговані повноваження – надані законом окремі повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій виконавчої влади на місцях й у виконанні яких виконками є підконтрольними та підзвітними відповідним органам виконавчої влади. Відповідно до ст. 143 Конституції України, делеговані повноваження надаються органам місцевого самоврядування, до складу яких входять сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради (ст. 140). Отже, делеговані повноваження надаються як радам, так і їх виконавчим комітетам. Однак, аналізуючи гл. 2 розділу II Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», бачимо, що делеговані повноваження надаються Євтушенко О. Н., Лушагіна Т. В. 130 тільки виконавчим органам сільських, селищних, міських рад. Зрозуміло, що ця невідповідність між двома основними законами зумовлює певні колізії на практиці. Засідання виконавчого комітету скликаються, відповідно, сільським, селищним, міським головою (головою районної (у місті) ради), а у випадку відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної (у місті) ради – заступником голови ради), у міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального

складу виконавчого комітету. На засідання виконавчого комітету ради виноситься, як правило, не більше двох основних питань.

Додаткові питання, які стосуються фінансових, аварійних ситуацій або важливих політичних подій за наявності підготовлених документів і письмового обґрунтування ініціатора внесення цього питання, на засідання виносяться у виняткових випадках. Рішення про включення додаткових питань до порядку денного приймаються членами виконавчого комітету ради шляхом голосування.

Пропозиції до порядку денного засідання виконавчого комітету ради можуть вносити: міський голова, заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючий справами виконкому. Ініціювати розгляд питання на засіданні виконавчого комітету ради з підготовкою пакету необхідних документів можуть інші посадові особи, юридичні особи. Важливою посадовою особою у виконавчому комітеті є керуючий справами виконкому, який відповідно до своїх повноважень: – забезпечує підготовку матеріалів на розгляд виконавчого комітету ради; – відповідає за готовність питання до розгляду на засіданні виконавчого комітету; – підписує протоколи засідань виконавчого комітету ради та додатки до рішень; – забезпечує доведення рішень виконавчого комітету ради до виконавців; – контролює виконання рішень і протокольних доручень виконавчого комітету ради; – виконує інші обов'язки, покладені на нього міським головою або виконавчим комітетом ради. У випадку відсутності керуючого справами виконкому його обов'язки за розпорядженням міського голови виконує один із членів виконавчого комітету ради.

Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення Статус та повноваження сільських, селищних і міських голів визначені та закріплені ст. 141 Конституції України та у гл. 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Сільський, селищний та міський голова є одноосібним представником територіальної громади. Він не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою

посадою, зокрема на громадських засадах, займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. Голова очолює відповідну раду та її виконавчі органи, головує на засіданні ради. На них поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не передбачене законом. Повноваження сільського, селищного, міських голів можна виокремити у такі групи: – організаційно-розпорядчі; – координаційні; – представницькі. Серед важливих конституційних функцій та повноважень сільських, селищних і міських голів можна виділити такі: – організація виконання нормативно-правових актів; – управління муніципальним апаратом; – забезпечення розробки та виконання місцевого бюджету; – представництво територіальної громади, ради та її виконкому; – організація діяльності ради та її виконкому тощо. Районну адміністрацію очолює голова районної ради в місті, який обирається (п. 1 ст. 55 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») відповідною радою з числа її депутатів, у межах терміну повноважень ради таємним голосуванням. Голова районної (у місті) ради: – організовує виконання рішень ради та виконавчого комітету; – формує підрозділи адміністрації та затверджує Положення про них, призначає та звільняє їх працівників згідно з чинним законодавством; – визначає та змінює працівникам ранги державного службовця; – видає розпорядження в межах повноважень районної адміністрації; – діє без доручення від імені адміністрації, представляє її у відносинах із державними та громадськими органами й організаціями, органами місцевого самоврядування, підприємствами (об'єднаннями), установами та громадянами; – організовує проведення тендерів, укладає договори в межах наданих йому повноважень; – видає доручення, відкриває рахунки в установах банків; – розпоряджається коштами та майном відповідно до чинного законодавства; Євтушенко О. Н., Лушагіна Т. В. 132 – утворює та затверджує склад комісій районної адміністрації, розглядає висновки та пропозиції цих комісій із питань, віднесених до їх компетенції, а також у випадках, передбачених законодавством, приймає відповідні

розпорядження; – керує цивільною обороною на території району; – сприяє депутатам різних рівнів, обраним на території району, у їхній діяльності; – має право у визначеному міською радою порядку вносити зміни в дохідну і видаткову частину бюджету району, а також розпоряджатися додатковими коштами, які отримані під час виконання бюджету; – несе персональну відповідальність за стан та діяльність відповідної районної адміністрації.

4. Повноваження районних та обласних рад.

Делегування повноважень місцевим державним адміністраціям Інституціями місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. З одного боку, вони покликані забезпечувати реалізацію спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ і міст на своїй території, а з іншого – захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними та обласними державними адміністраціями.

Повноваження районних та обласних рад визначені у гл. 4 Закону і поділяються на власні (ст. 43) та делеговані (ст. 44) їм територіальними громадами сіл, селищ і міст. Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної державної адміністрації шляхом таємного голосування.

Однією з особливостей існуючої моделі організації державної виконавчої влади та самоврядування на місцях є те, що місцеві органи державної виконавчої влади створені не тільки для здійснення контрольно-наглядових функцій стосовно місцевого самоврядування та його органів, а й беруть на себе також певний обсяг повноважень зі здійснення управління відповідними районами та областями. Це зумовило виникнення складної проблеми як у законодавчому аспекті, так і в практичній реалізації – проблеми розмежування функцій та повноважень між органами місцевих державних адміністрацій та органами самоврядування.

Необхідно підкреслити, що між радами різних рівнів немає прямої підпорядкованості, так само як немає її між радами та держадміністраціями у сфері реалізації власних повноважень. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення 133 Іншим видом делегованих повноважень обласних та районних рад є такі, які передають їм органи місцевого самоврядування найнижчого рівня шляхом укладення договорів, прийняття відповідних рішень. Цей вид делегування повноважень здійснюється за згодою обох рівнів органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 143 Конституції України «органам місцевого самоврядування можуть надаватись законом окремі повноваження органів виконавчої влади».

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади». Таке делегування, як передбачено Конституцією, має здійснюватись за умов відповідного фінансового та матеріального забезпечення. Це гарантувало б реалізацію делегованих повноважень на належному рівні, і, водночас, не завдавало б шкоди здійсненню власних повноважень. Але поки що механізм фінансового, матеріального, кадрового забезпечення виконання делегованих повноважень не визначений законодавчо, як і відповідальність посадових осіб і органів місцевого самоврядування та виконавчої влади за реалізацію делегованих завдань.

Однак необхідно зрозуміти, що делегування повноважень без делегування відповідальності – це нонсенс в управлінні. Отже, не є винятком конфліктні ситуації, які виникають на різних рівнях між ланками державної та місцевої влад. У правознавчій науці їх найчастіше називають компетенційними спорами. Потрібно мати на увазі, що найдосконаліше сучасне законодавство не виключає можливості їх виникнення. Наука та практика вже має певний досвід роботи з цих питань і сучасна система правового розмежування компетенцій та повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування включає такі юридичні

інструменти: – Конституція України; – нормативно-правові; – договірні; – судові та інші. Розгляд питань розмежування функцій та повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є важливою як теоретичною, так і практичною проблемою на сучасному етапі та потребує подальшого вирішення.

ЛЕКЦІЯ 4. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

- 1. Поняття місцевого самоврядування та управління.**
- 2. Системи місцевого самоврядування.**
- 3. Компетенція місцевих органів управління.**
- 4. Відносини місцевих органів із центральними органами держави.**

1. Поняття місцевого самоврядування та управління.

У світі становлення системи місцевого самоврядування пов'язане з ростом адміністративної, фінансової та судової самостійності середньовічних міст від центральної адміністрації. У більшості демократичних держав питання управління місцевими справами вирішуються як агентами центральної державної влади, так і представницькими органами населення на певній території. Терміни «місцеве самоврядування» та «управління» схожі, але не однакові. Місцеве самоврядування характеризується виборністю, його органи обираються безпосередньо громадянами та володіють певним комплексом повноважень і самостійністю. Місцеве управління – це органи, які призначаються центральною владою. Зарубіжні конституції, як правило, вміщують цілі розділи, глави або ж окремі статті, присвячені місцевому самоврядуванню. Вони часто містять посилання до спеціальних законів, які регулюють ці питання.

Тобто, у конституціях визначаються основні принципи та положення. Євтушенко О. Н., Лушагіна Т. В. Наприклад, законодавство Німеччини досить детально регулює питання місцевого самоврядування й управління. Кожна земля в Німеччині має свою конституцію та приймає спеціальні закони, присвячені місцевому самоврядуванню. Тоді як питання місцевої влади у Французькій республіці врегульовані досить лаконічно; визначено

лише, які існують адміністративні одиниці та принципи виборності органів, усі питання самоврядування регулюються законами. У конституціях Іспанії та Греції застосовується термін «місцева адміністрація». У деяких країнах застосовуються терміни «муніципалітет» та «муніципальний орган», який тотожний поняттю орган місцевого самоврядування.

У США й Великобританії муніципальними називаються лише міські органи, в інших країнах – усі виборні органи. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., яка є обов'язковою для держав-членів Ради Європи, закріплює основні конституційні, законодавчі основи місцевого самоврядування. Під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна можливість органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ й управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність та в інтересах населення.

Це право здійснюється радами чи зборами, які складаються із членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівноправного, прямого, усезагального голосування. Органи місцевого самоврядування в межах, визначених законом, володіють повною свободою дій для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, яке не виключене з їх компетенції і не віднесене до компетенції інших органів влади. Тобто, закріплений принцип виняткової компетенції та виділена певна сфера самостійних повноважень для місцевих органів. Основні принципи органів місцевого самоврядування відповідно до Хартії: виборність та наявність власної компетенції.

Органи місцевого самоврядування автономні з питань власної компетенції, з якої центральні органи не вправі давати їм вказівки. Вони можуть втручатися тільки, якщо місцеві органи порушують закон. За повноваженнями центральних органів влади органи місцевого самоврядування можуть також здійснювати делеговані повноваження органів державної влади, і тільки тоді останні вправі давати їм вказівки і повинні забезпечити необхідними матеріалами та фінансовими засобами. У деяких країнах застосовується інший підхід до місцевого самоврядування, так

званий «державний підхід». Органи місцевого самоврядування розглядаються як продовження центральної влади. Такий підхід часто пояснюється тим, що частину засобів органи місцевого самоврядування отримують із державного бюджету, тому їх політика з принципових питань повинна співпадати із політикою центру. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення

2. Системи місцевого самоврядування.

Залежно від застосування концепції єдиної державної влади чи розподілу державної влади і місцевого самоврядування, від національних особливостей чи традицій держав розрізняють три основні системи здійснення муніципальної влади на місцях:

1. Англосаксонська (США, Великобританія, Австралія, Канада, але ця система не надто поширена, навіть у колишніх колоніях Великобританії вона не знайшла свого поширення): – місцеве управління має максимум децентралізації, місцеві представницькі органи діють автономно у межах наданих їм повноважень; – для вирішення місцевих питань в адміністративно-територіальних одиницях населення обирає раду (правління), як правило, на 4 роки. Вона складається із 3-7 членів, а в великих містах – 35-50 осіб; – крім того, населення обирає деяких посадових осіб – шерифа (у США – це начальник поліції), атторнея (повіреного), який є представником даної адміністративно-територіальної одиниці в суді (він обирається лише в великих одиницях – графствах), казначея та ін.; – органу загальної компетенції типу виконкому не створюється. Так, у США місцевою управлінською діяльністю займаються обрані населенням посадові особи і ті члени ради, яким це доручено; у Великобританії – галузеві постійні комісії (комітети), які створюються із членів ради: із будівництва, із питань освіти та ін.; – у містах, як правило, діють хартії самоуправління (деякі з них даровані монархами століття тому), відповідно до яких обираються ради і мери; – мери можуть обиратися радами або населенням, в останньому випадку мер є більш міцною фігурою, який часто володіє правом вето по відношенню до

актів ради. Коли мер обраний радою, він залежить від неї. У деяких містах ради наймають на певний термін (інколи до 12 років) спеціаліста – менеджера для управління, він називається мером або бургомістром; – ця система не передбачає призначення з центру чиновників на місцях для контролю за діяльністю виборних рад; – місцеві ради в межах закону, звичаю, складеної практики самостійно вирішують питання, які не входять до компетенції центральних державних органів. Контроль центру за їх діяльністю здійснюється шляхом фінансових ревізій (основну масу у фінансуванні місцевих видатків займають не місцеві податки та доходи, а дотації з державного бюджету), судового контролю (центральні органи можуть звертатися до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування). Євтушенко О. Н., Лушагіна Т. В.

2. Романо-германська (континентальна) (Франція, Італія, Польща, Болгарія, Туреччина, Сенегал та ін.): – поєднання виборності та призначення місцевих органів; – рада і мер можуть обиратися населенням, при чому окремо голосують за членів ради та за мера. Мер і його заступники можуть також обиратися радою (Франція). Інколи раду обирає правління на чолі з обраним війтом (Польща); – рада має свій виконавчий орган; – призначені з центру чиновники є представниками Президента, уряду, міністерства внутрішніх справ на місцях. Ці чиновники контролюють законність дій органів місцевого самоврядування, мають свою адміністрацію. У деяких країнах ці чиновники можуть навіть звернутися до Президента із пропозицією розпустити обрану раду та призначити нові вибори, якщо вона систематично порушує законодавство та є непрацездатною. 3. Іберійська (Бразилія, іспаномовні країни Латинської Америки, хоча в самій Іспанії цієї системи немає, вона має свої особливості в різних країнах, у деяких державах має спільні риси з романогерманською системою: – наприклад, у країнах Латинської Америки система місцевого самоврядування яких подібна до романо-германської, роль представників із центру є дуже великою; – у ряді країн Латинської Америки існування крупних земельних латифундій і

домінування місцевих землевласників значною мірою впливає на систему управління; – населення обирає раду й головну посадову особу даної адміністративно-територіальної одиниці (алькальда, префекта, мера), інколи обирають колегію посадових осіб.

У деяких країнах головна посадова особа обирається не населенням, а радою; – алькальд (префект) одночасно є виконавчим органом ради та затверджується урядом (президентом, міністром внутрішніх справ) як його представник у даній адміністративно-територіальній одиниці. Він володіє правом контролю за діяльністю ради, тому володіє значною владою. Від розглянутих вище відрізняється так звана «радянська модель» місцевого самоврядування, відповідно до якої місцеві ради розглядалися як органи єдиної державної влади, завданням яких є реалізація на своїй території актів органів центральної влади.

Ця система будується на принципі повновладдя рад та відмові від теорії поділу влади. Зараз така система збережена у В'єтнамі, Кореї, Кубі. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення. Зокрема, у Конституції Куби у ст. 102 сказано, що місцеві Асамблеї народної влади мають найвищу владу для здійснення державних функцій у відповідних територіальних одиницях. Аналіз організації влади на місцях у різних демократичних країнах засвідчує те, що, незалежно від форми правління, географічного положення держави є багато спільних рис для органів місцевої влади. У президентських (США, Франція) та парламентських республіках (Італії, Австралії), конституційних монархіях (Нідерланди, Норвегія) сформувались такі спільні принципи: – найширше самоврядування властиве населеним пунктам, за якого його економічну основу складають місцеві податки, збори та муніципальна власність; – органи самоврядування самостійні в межах компетенції, визначеної законом, а державна влада здійснюється, зазвичай, іншими органами влади, а не органами самоврядування; – забезпечення інтересів держави в адміністративно-територіальних одиницях здійснюється через державну виконавчу владу; –

координація роботи органів місцевого самоврядування та контроль за дотриманням законодавства цими органами реалізується через представників держави або через призначення голів рад главою держави; – арбітром у вирішенні спірних питань між органами самоврядування та державою чи громадянами є суд; – органи самоврядування мають бути максимально відкриті для громадянина.

До компетенції органів місцевого самоврядування в сучасних європейських країнах відносять такі напрямки діяльності:

- розвиток територіальної громади (формування внутрішньої структури громади, економічний розвиток і будівництво);
- розвиток довкілля (планування використання землі, захист довкілля, дороги та громадський транспорт, збір та використання відходів);
- освітні оздоровчі та соціальні функції (школи, лікарні, оздоровчі заклади, послуги із соціального забезпечення, забезпечення житлом);
- захисні функції (пожежна служба, поліція, захист споживачів);
- комунальні послуги (забезпечення водою, тепловою енергією та газом);
- дозвілля (спортивні споруди, бібліотеки, культурні послуги, туризм, підтримка мистецтва).

3. Компетенція місцевих органів управління.

Обсяг повноважень і спосіб передання цих повноважень місцевим органам у різних країнах є відмінним. Наприклад, у Франції та інших країнах компетенція місцевих виборних органів детально регламентується в законах, установлений жорсткий контроль за тим, щоб вони не виходили за межі своїх повноважень.

Їх компетенція – це тільки коло тих прав, які прямо зазначені в законі. У Німеччині та деяких інших країнах у законі визначено коло прав, якими наділені органи місцевого самоврядування, але в ряді випадків вищестояща влада допускає вихід за межі цих повноважень. Компетенцію органів

місцевого самоврядування можна умовно поділити на так звану первинну та вторинну.

Первинна компетенція – це місцеві справи (чистота вулиць, правильність забудови, система шкільної освіти, органи охорони здоров'я, парки, сквери, турбота про бездомних, літніх людей та ін.).

Вторинна компетенція – це те, що місцеві органи виконують за дорученням вищестоящих органів (реєстр виборців, призовників, заходи оборонного характеру і т. д.), тобто те, що прямо не стосується місцевих справ, а становить інтерес для центральної влади. Обсяг компетенції місцевих органів постійно збільшується, у тому числі в таких важливих сферах, як освіта, будівництво доріг, комунальне господарство і т. д. Права місцевих органів в унітарних державах закріплюються законами та актами уряду, у федеративних державах – суб'єктами федерації.

Органи місцевого самоврядування можуть звертатися до законодавчих органів із проханням про наділення їх певними правами, у деяких державах додаткові повноваження надаються на рівні підзаконних актів. Основними методами муніципальної діяльності є безпосереднє регулювання та управління. Регулююча діяльність – це видача ліцензій на право торгівлі, утримання різних підприємств побутового характеру, кінотеатрів, театрів і тощо, дозволи на заняття промислами, установлення правил торгівлі, забудови, виділення земельних ділянок під будівництво, видача дозволів чи накладення заборон на проведення вуличних заходів, мітингів, демонстрацій, нагляд у сфері охорони громадського порядку, протипожежної безпеки, санітарний нагляд і т. д. У деяких країнах муніципалітети мають свою муніципальну поліцію (США, Канада, Франція). Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення Нормотворча діяльність місцевих органів, як правило, обмежена і для видання якогось акту потрібне затвердження вищестоящим органом чи представником уряду. Управлінською діяльністю можна назвати керівництво підприємствами, які є в муніципальній власності, як правило це підприємства комунального

транспорту, господарства, побутового обслуговування. Муніципалітетам можуть належати певний житловий фонд, школи, бібліотеки, парки, будинки для літніх людей. У деяких країнах муніципалітети займаються охороною здоров'я, управляють лікарнями, поліклініками, виплачують допомогу по безробіттю, бідності тощо.

Компетенцію місцевих органів можна поділити на такі групи повноважень:

1. У сфері фінансово-економічної діяльності: – прийняття місцевого бюджету; – участь в економічних і соціальних проектах шляхом випуску чи купівлі акцій; – збір різних грошових засобів, їх акумуляція.

2. У сфері охорони громадського порядку: – у віданні місцевих органів часто знаходяться місцеві поліцейські сили, які займаються патрульною й охоронною службою; – керівник місцевих виконавчих органів часто наділений функціями головного поліцейського начальника, який може керувати попереднім дізнанням, слідством, розшуком, затриманням злочинців, але в деяких випадках керівники таких виконавчих органів поліцейськими функціями не наділені, а наймають для відповідної роботи поліцейських працівників.

3. У сфері комунального обслуговування, благоустрою й охорони навколишнього середовища: – розвиток транспорту; – місцеве будівництво доріг; – санітарний стан міст, тобто слідкування за тим, як дотримується законодавство з охорони природи, боротьба із забрудненням води, повітря; – повноваження у сфері водопостачання, освітлення, збір сміття.

4. Соціальна сфера: – допомога малозабезпеченим, людям похилого віку, інвалідам; – безкоштовні їдальні, медична допомога, будинки для літніх людей, для осіб, які потребують спеціального догляду; – у деяких країнах місцеві органи займаються будівництвом дешевого житла, яке потім продається на пільгових умовах;

– діяльність муніципальних лікарень, пологових будинків, бібліотек, дитячих садків, спортивних майданчиків; – будівництво шкіл, їх ремонт,

виплата зарплати вчителям і т. д. Для реалізації повноважень місцевих органів потрібні гроші. Вони надходять до місцевого бюджету різними способами, а саме: а) від збору місцевих податків (податок із вартості землі, податок із власності, податок із прибутку компаній); б) із державного бюджету: субсидії з держбюджету бувають загальні (нецільові, виплачуються регулярно), цільові (на конкретні цілі, такі як освіта, культура), спеціальні (для окремих міст, муніципалітетів); в) джерелами місцевих доходів можуть бути також надходження за видачу дозволів на торгівлю, видовищні заходи, будівництво тощо, а також платежі за користування водою, вивіз і знищення сміття і т. д.; г) місцеві органи в деяких випадках можуть також брати позики.

4. Відносини місцевих органів із центральними органами держави.

Центральна влада намагається контролювати місцеву владу, хоч останній і надається самоврядування. Однак це не означає, що даний контроль не має обмежень. Європейська Хартія про місцеве самоврядування передбачає існування такого контролю та визначає його принципи: 1) контроль може здійснюватися лише у формах і випадках, передбачених конституцією та законами держави; 2) контроль, як правило, має бути призначений лише для забезпечення законності та конституційних принципів; 3) ступеню втручання контролюючих органів має відповідати значущість інтересів, які захищаються.

В унітарних державах часто нагляд здійснюють представники центральної влади на місцях. Наприклад, у Великобританії керування місцевих органів здійснює Міністерство житлового господарства та місцевого управління, у Франції та Італії – Міністерство внутрішніх справ, в Японії – спеціальне Міністерство зі справ місцевої автономії.

Певні наглядові функції виконують й інші центральні відомства, а саме Міністерство фінансів, яке слідкує за витраченням коштів і виконанням бюджету. У федеративних державах наглядом займаються адміністративні органи суб'єктів федерації. Центральна влада завжди має засоби і форми

впливу на місцеві органи: – регулює їх діяльність шляхом прийняття законів і підзаконних актів; Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення – установлює контроль за їх роботою; – ця залежність виявляється також у фінансовій залежності місцевих органів від центральної влади, оскільки на практиці доходи місцевих бюджетів від одної третьої до половини складають дотації центральних бюджетів. Акти місцевих органів часто потребують затвердження урядовими органами.

Затверджують такі рішення міністри чи керівники відомств, які наглядають за діяльністю місцевих органів. Наприклад, у Франції затвердженню підлягають рішення місцевих органів із питань бюджету, отримання позик та розпорядження муніципальним майном, в Японії – рішення з питань податків. Уряд часто має право давати рекомендації поради, що на практиці є обов'язковими для муніципалітетів. У випадку конфлікту чи непослуху місцевих органів центральна влада може застосувати санкції, у тому числі розпустити місцеві органи самоврядування (Франція, Італія, Японія), відправити у відставку службовців чи муніципальних радників, відсторонити мера чи інших службовців із посади, скасувати акти муніципальних органів, найбільш суворим заходом є скасування субсидій. Крім адміністративного нагляду може мати місце і судовий нагляд. Наприклад, у Великобританії центральна влада може звертатися в суд, якщо незадоволена діями місцевих органів.

Таким чином, місцеве самоврядування є укоріненим і суттєвим елементом демократичних систем урядування. У Західній Європі впродовж останніх двохсот років право на місцеве самоврядування стало конституційно визнаним у більшості держав. В Україні ж гостро стоїть питання про визначення найбільш оптимальних меж повноважень органів місцевого самоврядування, а також формування системи їх взаємовідносин із органами виконавчої влади. Тому логічно, що певний інтерес фахівців виникає у вивченні позитивного досвіду розв'язання цих питань та використанні їх на теренах України.

ЛЕКЦІЯ 5. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

1. Склад місцевих фінансових ресурсів та оцінка автономії місцевих органів влади

2. Власні та закріплені доходи місцевих бюджетів.

3. Місцеві позики в Україні та управління боргом органів місцевого самоврядування.

4. Види місцевих податків і зборів України.

1. Склад місцевих фінансових ресурсів та оцінка автономії місцевих органів влади

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування -

це незалежність їх від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і забезпечення їх вирішення відповідними коштами.

Головною ознакою фінансової незалежності є володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на органи місцевого самоврядування.

Домінантами фінансової незалежності в чинному законодавстві є:

- самостійність органів місцевого самоврядування в питаннях розробки, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів;

-внесення змін до місцевих бюджетів;

- встановлення місцевих податків і зборів та їх ставок у межах, визначених законодавством;

-надання пільг з місцевих податків і зборів;

-випуск місцевих позик, лотерей та інших цінних паперів;

-отримання позичок у фінансово-кредитних установах;

- передача коштів для виконання спільних проектів і програм та утримання об'єктів спільного користування з одного місцевого бюджету до інших;

- розпорядження комунальним майном;
- встановлення в порядку і в межах, визначених законодавством, тарифів на послуги, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності;
- створення комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Сутність місцевих фінансів як економічної категорії та зміст їх функцій розкриваються у складі місцевих фінансових інститутів.

Як свідчить практика, вирішальне значення для забезпечення фінансової і матеріальної основи місцевого самоврядування мають *доходи місцевих* бюджетів. Пояснюється, в першу чергу, тим, що об'єкти комунальної та спільної власності належать, переважно, до невиробничої сфери та перебувають на повному чи частковому утриманні місцевих бюджетів.

Бюджетний кодекс заборонив органам місцевого самоврядування створювати позабюджетні цільові та валютні фонди. Це пов'язано з певними зловживаннями при їх формуванні та відсутністю належного контролю за використанням коштів цих фондів.

Місцеві позики не набули в Україні належного розповсюдження через нерегульованість правових та організаційних процедур їх

- самостійність органів місцевого самоврядування в питаннях розробки, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів;
- внесення змін до місцевих бюджетів;
- встановлення місцевих податків і зборів та їх ставок у межах, визначених законодавством;

- надання пільг з місцевих податків і зборів;
- випуск місцевих позик, лотерей та інших цінних паперів;
- отримання позичок у фінансово-кредитних установах;
- передача коштів для виконання спільних проектів і програм та утримання об'єктів спільного користування з одного місцевого бюджету до інших;
- розпорядження комунальним майном;
- встановлення в порядку і в межах, визначених законодавством, тарифів на послуги, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності;
- створення комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Сутність місцевих фінансів як економічної категорії та зміст їх функцій розкриваються у складі місцевих фінансових інститутів.

Як свідчить практика, вирішальне значення для забезпечення фінансової і матеріальної основи місцевого самоврядування мають *доходи місцевих* бюджетів. Пояснюється, в першу чергу, тим, що об'єкти комунальної та спільної власності належать, переважно, до невиробничої сфери та перебувають на повному чи частковому утриманні місцевих бюджетів.

Бюджетний кодекс заборонив органам місцевого самоврядування створювати позабюджетні цільові та валютні фонди. Це пов'язано з певними зловживаннями при їх формуванні та відсутністю належного контролю за використанням коштів цих фондів.

Місцеві позики не набули в Україні належного розповсюдження через

неврегульованість правових та організаційних процедур їх розміщення і обігу, нерозвиненість інфраструктури фондового ринку, відсутність вільних коштів у підприємницьких структур і населення, недовіру до державних цінних паперів, а також відсутність реальної і мобільної до конвертації у грошові засоби застави для муніципальних цінних паперів та невизначеність механізмів повернення вкладених населенням коштів у випадках фінансової неспроможності органів, які випустили дані позики.

Невизначеність правових відносин стосовно володіння землею та іншими природними ресурсами не дає підстав розглядати названі об'єкти як важливу передумову функціонування органів місцевого самоврядування на засадах фінансової незалежності.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби.

Районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що

задовольняють спільні потреби територіальних громад.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду.

Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою. Доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку.

Майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради мають право:

- вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та

організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад;

- на переважне придбання в комунальну власність приміщень, споруд, інших об'єктів, розташованих на відповідній території, якщо вони можуть бути використані для забезпечення комунально- побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад;

- мати об'єкти комунальної власності за межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Самостійність, як складова фінансової незалежності, передбачена в Бюджетному кодексі України. Вона забезпечується передбаченими даним нормативним актом такими нормами:

- держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;

- органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також держави;

- за місцевими бюджетами закріплюються відповідні джерела доходів;

- органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування мають право визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України;

- органи місцевого самоврядування мають право самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування може бути визначений за системою кількісних показників:

- показник питомої ваги видатків на реалізацію власних

повноважень - це показник частки видатків місцевих органів влади, що забезпечують виконання покладених на них функцій і завдань;

- показник питомої ваги обов'язкових видатків вказує на масштаби втручання державної влади у сферу діяльності місцевих органів влади. Якщо місцевий орган влади не може забезпечити фінансування обов'язкових видатків на рівні державних стандартів, то держава надає йому фінансову допомогу;

- показник питомої ваги видатків на фінансування делегованих повноважень відображає обсяг завдань державної влади, що делегуються нею органам місцевої влади. Даний показник відображає, якою мірою органи місцевої влади є агентами центральних органів влади на місцях;

- показник питомої ваги власних доходів у доходах місцевих бюджетів вказує на ступінь залежності доходних джерел місцевих органів влади від їх власної діяльності та власних рішень. Це показник рівня незалежності доходної бази місцевих органів влади від доходної бази центральних органів влади, самостійності місцевих бюджетів;

- показник питомої ваги власних і закріплених доходів є показником рівня самостійності місцевих органів влади з урахуванням переданої їм державою додаткової доходної бази;

- показник питомої ваги місцевих податків і зборів у місцевих доходах характеризує частку доходів бюджету, що формується за рахунок встановлених місцевими органами податків і зборів;

- ступінь залежності від окремих доходних джерел вказує на залежність місцевих органів влади від окремих суспільних груп, які формують доходні джерела. Цього не слід допускати;

- показник питомої ваги незв'язаних субсидій відображає обсяг фінансової допомоги місцевим органам влади з боку держави, яка не обумовлюється конкретною метою та завданнями і може бути засобом зміцнення власної доходної бази місцевих органів влади.

Коефіцієнт податкоспроможності окремої території розраховується в

такий спосіб:

а) визначається податкоспроможність окремої громади (адміністративно-територіальні одиниці - Пт):

$$Пт = ВВПт/Нт, \quad (5.1)$$

де ВВПт - абсолютний обсяг ВВП, що створюється в межах адміністративно-територіальної одиниці і може бути об'єктом комунального оподаткування;

Нт - населення адміністративно-територіальної одиниці;

б) так само розраховується показник середньої податкоспроможності в масштабах держави (Пс):

$$Пс = ВВПс/Нс, \quad (5.2)$$

де ВВПс - абсолютний обсяг ВВП, що створюється в межах держави і може бути об'єктом комунального оподаткування;

Нс - населення держави;

в) розраховується коефіцієнт податкоспроможності території:

$$Кп = Пт/Пс, \quad (5.3)$$

де Пт - податкоспроможність окремої території;

Пс - середня податкоспроможність у масштабах країни.

Якщо $Кп < 1$, то така територія отримує фінансову допомогу з

Державного бюджету в процесі фінансового вирівнювання.

Якщо ж $Кп > 1$, то адміністративно-територіальна одиниця передає офіційні трансферти до Державного бюджету.

2. Власні та закріплені доходи місцевих бюджетів

З ухваленням Бюджетного кодексу України, відповідно до його вимог, доходи місцевих бюджетів складаються з власних і закріплених.

Власні доходи - це доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади згідно з його рішеннями.

До власних доходів належать: місцеві податки і збори, платежі, що встановлюються місцевими органами влади; доходи комунальних підприємств; доходи від майна, що належить місцевій владі, та інші.

Закріплені доходи - це доходи, які на постійній основі закріплюються за певним місцевим бюджетом (податок з доходів фізичних осіб, державне мито, плата за ліцензії, за державну реєстрацію та ін.). Закріплені доходи зміцнюють самостійність місцевих бюджетів.

Закріплені доходи місцевих бюджетів є основою для визначення податкової спроможності території. Їх обсяги впливають на розміри бюджетних трансфертів, які надаються місцевим бюджетам з Державного бюджету України.

3. Місцеві позики в Україні та управління боргом органів місцевого самоврядування

Комунальний кредит - це сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, фізичними та юридичними особами - з іншого, при яких місцеве самоврядування частіше виступає як позичальник, рідше — як кредитор. Ці відносини базуються на умовах поворотності, платності та строковості.

Основною причиною існування комунального кредиту є постійне протиріччя між потребами органів місцевого самоврядування і реальними можливостями їх задоволення.

Основними формами місцевих запозичень в Україні є: випуск облігацій внутрішніх місцевих позик; отримання позик, кредитних ліній у фінансових установах.

Найчастіше місцеві запозичення здійснюються у вигляді облігацій внутрішніх місцевих позик. Їхній життєвий цикл включає: емісію, розміщення, обіг, погашення.

Основні види місцевих позик: загальні, прибуткові, проектні.

Загальні місцеві позики випускаються для обслуговування загальних та поточних потреб органів місцевого самоврядування, для фінансування проектів, які не приносять прибутків.

Прибуткові позики випускаються під конкретний прибутковий проект, реалізація якого матиме відповідну грошову винагороду - прибуток.

Проектні місцеві позики використовуються для фінансування капіталомістких проектів, їх погашення проводиться за рахунок місцевих надходжень і коштів державного бюджету.

Процедура проведення запозичень органами місцевого самоврядування в Україні регламентується Порядком здійснення запозичень до місцевих бюджетів, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України. Крім того, у Бюджетному кодексі України визначено основні вимоги щодо запозичень, порядку їх обслуговування, гарантій виконання боргових зобов'язань та обсягів боргу.

Бюджетним кодексом України встановлено, що органи місцевої влади можуть отримувати позики місцевим бюджетам таких видів:

-позики на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевих бюджетів, у фінансових установах на строк до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду, у виняткових випадках за рішенням Кабінету Міністрів України стосовно бюджету Автономної Республіки Крим і міських бюджетів - у межах поточного бюджетного періоду;

-позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів;

-середньострокові позики на суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів, визначених у законі про Державний бюджет України, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка на умовах їх повернення без нарахування відсотків за користування цими коштами.

Основними умовами здійснення запозичень згідно з Бюджетним кодексом України є такі:

1. Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради мають право здійснювати місцеві внутрішні запозичення.

2. Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міст обласного значення. При цьому місцеві зовнішні

запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради.

Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст.

3. Обсяг та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій погоджуються з Міністерством фінансів України. Обсяг та умови здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій і надання місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій, вважаються погодженими, якщо Міністерством фінансів України рішення не прийнято протягом одного місяця з дня надходження документів на погодження.

4. Міністерство фінансів України здійснює реєстрацію місцевих запозичень та місцевих гарантій. Усі договори про місцеві запозичення, договори, виконання зобов'язань за якими забезпечено місцевими гарантіями, та договори про відшкодування витрат місцевого бюджету, а також зміни істотних умов таких договорів реєструються у Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій.

5. Держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад.

6. Видатки на обслуговування місцевого боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету.

7. Видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10 відсотків видатків загального фонду місцевого

бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу.

8. Якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, порушується графік погашення з вини позичальника, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна міська рада не мають права здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років.

На даний час в Україні обсяги залучення місцевих позик незначні.

Основні причини недостатнього розвитку місцевих позик:

- нестабільність умов господарювання;
- нерозвиненість вітчизняного фондового ринку, зокрема вторинного, відсутність необхідної інфраструктури;
- нестабільність законодавчої бази, невизначеність та протиріччя окремих положень чинних законів у галузі цінних паперів і фондового ринку;
- слабе інформаційне забезпечення, відсутність об'єктивного і гласного рейтингу цінних паперів, який би систематично представлявся в засобах масової інформації;
- допущені раніше помилки і прорахунки в практиці випуску вітчизняних місцевих позик;
- відсутність обґрунтованої стратегії розвитку регіонів і міст України;
- недостатність досвіду у справі фінансування місцевих видатків за рахунок випуску облігацій і небажання місцевих органів приймати на себе ризик від невиконання своїх зобов'язань.

Проблеми випуску місцевих позик тісно пов'язані з проблемами погашення боргу органів місцевого самоврядування.

Борг місцевого самоврядування - це загальна сума заборгованості місцевого самоврядування, яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань органів місцевої влади, в тому числі гарантій за кредитами.

Граничний обсяг боргу встановлюється на бюджетний період рішенням про місцевий бюджет. Нормативні обмеження обсягу місцевого боргу сприяють ефективному використанню коштів та запобігають нагромадженню боргів.

Управління боргом, яке спрямоване на зменшення ризику і мінімізацію довгострокових видатків органів влади, включає наступне: нормативно-правову базу з передбаченням ведення реєстру боргу, його обслуговуванням, визначення лімітів позик; прозорість і передбачуваність(формування цілей програми управління боргом, планове звітування з управління боргом); розробка боргової політики(типи, частота та суми запозичень)

Інформація про стан управління боргом повинна бути оприлюднена.

1. Види місцевих податків і зборів України

До повноважень місцевого самоврядування в Україні належить встановлення та справляння місцевих податків і зборів, а саме:

- запровадження тільки тих податків і зборів, що передбачені законодавством;
- встановлення ставок у межах граничних розмірів, передбачених законодавством;
- запровадження податкових пільг для окремих платників.

Прийняття Податкового кодексу зумовило кардинальні зміни у переліку місцевих податків і зборів, що запроваджуються в Україні.

До місцевих податків належать:

- податок на майно;
- єдиний податок.

Склад податку на майно:

- податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- транспортного податку;
- плати за землю.

До місцевих зборів належать:

- збір за місця для паркування транспортних засобів;

- туристичний збір.

Місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю).

Платниками податку на нерухоме майно є фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової нерухомості.

Об'єктом оподаткування є об'єкт житлової нерухомості.

Не є об'єктом оподаткування:

а) об'єкти житлової та нежитлової нерухомості, які перебувають у власності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також організацій, створених ними в установленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідного державного бюджету чи місцевого бюджету і є неприбутковими (їх спільній власності);

б) об'єкти житлової та нежитлової нерухомості, які розташовані в зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, визначені законом, в тому числі їх частки;

в) будівлі дитячих будинків сімейного типу;

г) гуртожитки;

г) житлова нерухомість непридатна для проживання, у тому числі у зв'язку з аварійним станом, визнана такою згідно з рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад;

д) об'єкти житлової нерухомості, в тому числі їх частки, що належать дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, та особам з їх числа, визнаним такими відповідно до

закону, дітям-інвалідам, які виховуються самотніми матерями (батьками), але не більше одного такого об'єкта на дитину;

е) об'єкти нежитлової нерухомості, які використовуються суб'єктами господарювання малого та середнього бізнесу, що провадять

свою діяльність в малих архітектурних формах та на ринках;

є) будівлі промисловості, зокрема виробничі корпуси, цехи, складські приміщення промислових підприємств;

ж) будівлі, споруди сільськогосподарських товаровиробників, призначені для використання безпосередньо у сільськогосподарській діяльності;

з) об'єкти житлової та нежитлової нерухомості, які перебувають у власності громадських організацій інвалідів та їх підприємств;

и) об'єкти нерухомості, що перебувають у власності релігійних організацій, статuti (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, та використовуються виключно для забезпечення їхньої статутної діяльності, включаючи ті, в яких здійснюють діяльність засновані такими релігійними організаціями добродійні заклади (притулки, інтернати, лікарні тощо), крім об'єктів нерухомості, в яких здійснюється виробнича та/або господарська діяльність;

і) будівлі дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів незалежно від форми власності та джерел фінансування, що використовуються для надання освітніх послуг;

ї) об'єкти нежитлової нерухомості державних та комунальних дитячих санаторно-курортних закладів та закладів оздоровлення та відпочинку дітей, а також дитячих санаторно-курортних закладів та закладів оздоровлення і відпочинку дітей, які знаходяться на балансі підприємств, установ та організацій, які є неприбутковими і внесені контролюючим органом до Реєстру неприбуткових установ та організацій. У разі виключення з Реєстру неприбуткових установ та організацій декларація подається платником податку протягом 30 календарних днів з дня виключення, а податок сплачується починаючи з місяця, наступного за місяцем, в якому відбулося виключення з Реєстру неприбуткових установ та організацій;

й) об'єкти нежитлової нерухомості державних та комунальних центрів олімпійської підготовки, шкіл вищої спортивної майстерності, центрів

фізичного здоров'я населення, центрів з розвитку фізичної

культури і спорту інвалідів, дитячо-юнацьких спортивних шкіл, а також центрів олімпійської підготовки, шкіл вищої спортивної майстерності, дитячо-юнацьких спортивних шкіл і спортивних споруд всеукраїнських фізкультурно-спортивних товариств, їх місцевих осередків та відокремлених підрозділів, що є неприбутковими та включені до Реєстру неприбуткових установ та організацій. У разі виключення таких установ та організацій з Реєстру неприбуткових установ та організацій декларація подається платником податку протягом 30 календарних днів з дня виключення, а податок сплачується починаючи з місяця, наступного за місяцем, в якому відбулося виключення з Реєстру неприбуткових установ та організацій;

к) об'єкти нежитлової нерухомості баз олімпійської та паралімпійської підготовки. Перелік таких баз затверджується Кабінетом Міністрів України;

л) об'єкти житлової нерухомості, які належать багатодітним або прийомним сім'ям, у яких виховується п'ять та більше дітей.

Базою оподаткування є загальна площа об'єкта житлової нерухомості об'єкта житлової та нежитлової нерухомості, в тому числі його часток.

Пільги із сплати податку.

База оподаткування об'єкта/об'єктів житлової нерухомості, в тому числі їх часток, що перебувають у власності фізичної особи - платника податку, зменшується:

а) для квартири/квартир незалежно від їх кількості - на 60 кв. метрів;

б) для житлового будинку/будинків незалежно від їх кількості - на 120 кв. метрів;

в) для різних типів об'єктів житлової нерухомості, в тому числі їх часток (у разі одночасного перебування у власності платника податку квартири/квартир та житлового будинку/будинків, у тому числі їх часток), - на 180 кв. метрів.

Таке зменшення надається один раз за кожний базовий податковий (звітний) період (рік).

Ставки податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, встановлюються за рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із

законом та перспективним планом формування територій громад, залежно від місця розташування (зональності) та типів таких об'єктів нерухомості у розмірі, що не перевищує 1,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 квадратний метр бази оподаткування.

Базовий податковий період дорівнює календарному року.

Платники податку - юридичні особи самостійно обчислюють суму податку станом на 1 січня звітного року і до 20 лютого цього ж року подають контролюючому органу за місцезнаходженням об'єкта/об'єктів оподаткування декларацію за формою, встановленою ПК.

Податкове зобов'язання за звітний рік з податку сплачується:

- а) фізичними особами - протягом 60 днів з дня вручення податкового повідомлення-рішення;
- б) юридичними особами - авансовими внесками щокварталу до 30 числа місяця, що настає за звітним кварталом, які відображаються в річній податковій декларації";

Транспортний податок.

Платниками транспортного податку є фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які мають зареєстровані в Україні згідно з чинним законодавством власні легкові автомобілі є об'єктами оподаткування.

Об'єктом оподаткування є легкові автомобілі, з року випуску яких минуло не більше п'яти років (включно) та середньоринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року.

Базою оподаткування є легковий автомобіль, що є об'єктом оподаткування.

Ставка податку встановлюється з розрахунку на календарний рік у розмірі 25 000 гривень за кожен легковий автомобіль, що є об'єктом оподаткування відповідно.

Базовий податковий (звітний) період дорівнює календарному року.

Обчислення суми податку з об'єкта/об'єктів оподаткування фізичних осіб здійснюється контролюючим органом за місцем реєстрації платника податку.

Платники податку - юридичні особи самостійно обчислюють

г) звільнення від сплати податку за земельні ділянки, передбачене для інвалідів I та II груп, поширюється на земельні ділянки за кожним видом використання у межах граничних норм;

д) звільнено від відповідальності фізичних осіб за несвоєчасну сплату земельного податку, якщо податковий орган у визначений Податковим кодексом строк не направив фізичній особі повідомлення-рішення на сплату;

е) до 1 лютого 2018 року центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, направляє в електронній формі інформацію про нормативну грошову оцінку земельних ділянок, яка проведена станом на зазначену дату, до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику;

є) не пізніше 15 липня поточного року ДФС зобов'язана оприлюднювати на своєму офіційному веб-сайті зведену інформацію про нормативну грошову оцінку земель, яку проведено.

Збір за місяць для паркування транспортних засобів.

Платниками збору є юридичні особи, їх філії (відділення, представництва), фізичні особи - підприємці, які згідно з рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаних територіальних громад, що

створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, організують та провадять діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів на майданчиках для платного паркування та спеціально відведених автостоянках.

Об'єктом оподаткування є земельна ділянка, яка згідно з рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, спеціально відведена для забезпечення паркування транспортних засобів на автомобільних дорогах загального користування, тротуарах або інших місцях, а також комунальні гаражі, стоянки, паркінги (будівлі, споруди, їх частини), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету, за винятком площі земельної ділянки, яка відведена для безоплатного паркування транспортних засобів, передбачених статтею 30 Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні".

Базою оподаткування є площа земельної ділянки, відведена для паркування, а також площа комунальних гаражів, стоянок, паркінгів

будівель, споруд, їх частин), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету.

Ставки збору встановлюються за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 кв. метр площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження такої діяльності, у розмірі до 0,075 відсотка мінімальної заробітної плати, установлені законом на 1 січня податкового (звітного) року.

Сума збору за місяць для паркування транспортних засобів, обчислена відповідно до податкової декларації за звітний (податковий) квартал, сплачується щоквартально, у визначений для квартального звітного (податкового) періоду строк, за місцезнаходженням об'єкта оподаткування.

Платник збору, який має підрозділ без статусу юридичної особи, що провадить діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів на земельній ділянці не за місцем реєстрації такого платника збору,

зобов'язаний зареєструвати такий підрозділ як платника збору у контролюючому органі за місцезнаходженням земельної ділянки.

Базовий податковий (звітний) період дорівнює календарному кварталу.

Туристичний збір.

Туристичний збір - це місцевий збір, кошти від якого зараховуються до місцевого бюджету.

Платниками збору є громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, про встановлення туристичного збору, та отримують (споживають) послуги з тимчасового проживання (ночівлі) із зобов'язанням залишити місце перебування в зазначений строк.

Ставка встановлюється у розмірі від 0,5 до 1 відсотка до бази справляння збору.

Базою справляння є вартість усього періоду проживання (ночівлі) в місцях за вирахуванням податку на додану вартість.

До вартості проживання не включаються витрати на харчування чи побутові послуги (прання, чистка, лагодження та

прасування одягу, взуття чи білизни), телефонні рахунки, оформлення закордонних паспортів, дозволів на в'їзд (віз), обов'язкове страхування, витрати на усний та письмовий переклади, інші документально оформлені витрати, пов'язані з правилами в'їзду.

Податкові агенти. Згідно з рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, справляння збору може здійснюватися:

а) адміністраціями готелів, кемпінгів, мотелів, гуртожитків для приїжджих та іншими закладами готельного типу, санаторно-курортними

зкладами;

б) квартирно-посередницькими організаціями, які направляють неорганізованих осіб на поселення у будинки (квартири), що належать фізичним особам на праві власності або на праві користування за договором найму;

в) юридичними особами або фізичними особами - підприємцями, які уповноважуються сільською, селищною, міською радою або радою об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, справляти збір на умовах договору, укладеного з відповідною радою.

Порядок сплати збору. Сума туристичного збору, обчислена відповідно до податкової декларації за звітний (податковий) квартал, сплачується щоквартально, у визначений для квартального звітного (податкового) періоду строк, за місцезнаходженням податкових агентів.

Базовий податковий (звітний) період дорівнює календарному кварталу"

Єдиний податок.

Цей податок введено з 1 січня 1999 р. відповідно до Указу Президента України від 3 липня 1998 р. "Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва" у зв'язку із запровадженням спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів малого підприємництва

ГЛОСАРІЙ

Адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село.

Адміністрація Президента України (*неофіційно: Банкова*) — постійно діючий орган, утворений Президентом України для здійснення його повноважень.

Благодійництво – добровільна безкорислива пожертва фізичних та юридичних осіб у поданні набувачам матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги; специфічними формами благодійництва є меценатство і спонсорство.

Брифінг – коротка нарада представників засобів масової інформації, на якому дається погоджена сторонами – учасниками переговорів, засідань, конференцій і т. п. інформація про їх хід, погляди, оцінки сторін та ін.

Бюджет – план доходів і видатків установ, підприємств на певний строк.

Бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Бюджет місцевого самоврядування (*місцевий бюджет*) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Верховна Рада України - єдиний органом законодавчої влади в Україні - український парламент.

Господарський договір – цивільно-правова угода між підприємствами, спрямована на встановлення, змінення або припинення їх господарських прав і обов'язків.

Девальвація – законодавче зменшення золотого вмісту (вартості) грошової одиниці, зниження курсу паперових грошей щодо золота або іноземної валюти.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Державне регулювання – форма цілеспрямованого впливу держави на економіку з метою забезпечення або підтримання її функціонування у заданому режимі чи для зміцнення і розвитку економічних явищ або їх зв'язків. Регулювання здійснюється за допомогою системи норм і заходів. Останні регламентують поведінку господарських суб'єктів через адміністративні методи впливу: закони, накази, інструкції, а також через систему економічних методів, регуляторів: ціни, податки, банківські проценти, преференції, санкції і т. п.

Державний бюджет – основний фінансовий план утворення і використання централізованого грошового фонду держави.

Державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів – це автоматизований банк даних, створений для забезпечення єдиного державного обліку фізичних осіб, які зобов'язані сплачувати податки, збори, інші обов'язкові платежі до бюджетів та внески до державних цільових фондів у порядку і на умовах, що визначаються законодавчими актами України.

Депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним членом відповідної ради - представницького органу місцевого самоврядування.

Депутатський запит - це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради - також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради.

Депутатське запитання - це засіб одержання депутатом місцевої ради інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. Відповідь на запитання може бути оголошено на сесії ради або дано депутату місцевої ради в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається.

Дивіденд - частина прибутку акціонерних товариств, яку щорічно розподіляють між акціонерами за акціями. Або: доход, який одержує власник акції, у формі проценту до її вартості.

Документ (свідоцтво) – матеріальний носій інформації, призначеної для її обробки і передачі в часі і просторі. Відомості, що містяться в документі, повинні бути зручні для обробки людиною або машиною і мати згідно з діючим законодавством правове значення.

Дотація – асигнування з державного бюджету на покриття збитків, для збалансування бюджетів нижчих рівнів, доплата.

Інвестор – суб'єкт інвестиційної діяльності, що прийняв рішення про вкладення власних, позикових і залучених майнових та інтелектуальних цінностей.

Інфляція – збільшення кількості паперових грошей, що є в обігу в державі, понад потреби господарського обігу; процес обезцінення грошей.

Консенсус – збіг думок. Консенсусний принцип – одноголосне прийняття рішень усіма учасниками наради, конференції тощо.

Конституційне подання - це письмове клопотання до КСУ про визнання правового акта (його окремих положень) неконституційним, про визначення конституційності міжнародного договору або про необхідність офіційного тлумачення КУ та ЗУ.

Корупція – підкуп посадової особи. Під корупцією також розуміють діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована

на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Менеджмент – управління (планування, регулювання, контроль), керівництво, організація виробництва. Сукупність методів, форм, засобів управління виробництвом для досягнення поставленої мети (підвищення ефективності виробництва, збільшення прибутку).

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування

Мораторій – ситуація, коли позичальник робить формальну заяву про те, що він не в змозі оплатити свої борги або їх частину. Як правило, навмисні дії, які мають за мету перегляд умов погашення заборгованості.

Обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

Оренда – майнова позика, договір про надання майна, земельної ділянки і т. п. у тимчасове користування (строк обумовлюється договором оренди) за плату. Нині в оренду можуть передаватися земля, будови і споруди, підприємства, засоби виробництва тощо. Оренда не тягне за собою зміни права власності.

Власником залишається орендодавець – особа або організація, яка надала своє майно в оренду. У випадку оренди державної власності орендодавець визначається законодавством держави.

Парламентаризм — це система взаємодії держави і суспільства для якої характерним є визнання провідної або особливої і досить істотної ролі у здійсненні державновладних функцій загальнонаціонального постійно діючого представницького органу.

Податки – форма платежу, що стягується з доходів або майна юридичних і фізичних осіб, яка характеризується обов'язковістю, що регламентує розміри і строки внесення

Постанова прокурора – внесена вмотивована постанова про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи щодо винних осіб.

Постанова про порушення дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення підлягає розгляду повноважною посадовою особою або відповідним органом у десятиденний строк після її надходження, якщо інше не встановлено законом.

Посада - це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Президент України є главою держави і виступає від її імені, він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Приватизація - процес придбання у власність громадян усіх або частини акцій (паїв) акціонерних товариств, інших господарських товариств, а також підприємств, що ґрунтуються на державній або колективній власності.

Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Районні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

Основна

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
2. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Харків : Право, 2011. 1128 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.
4. Теліпка В. Е., Панасюк С. А. Науково-практичний коментар Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Київ : Центр навчальної літератури, 2011. 400 с.
5. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 року N 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр>.
6. Про столицю України - місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14>.
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
8. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України 3 липня 1991 року N 1286-XII . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#o3>.

9. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.
10. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
11. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 року № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
12. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року N 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98?lang=en>.
13. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 травня 2001 року 341/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.
14. Про засади адміністративно-територіального устрою України : Проект Закону від 24.01.2020 №2804. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986.
15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
16. Кравченко В. Стан та шляхи подальшої імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні. *Проблеми формування доброчесного, належного місцевого самоврядування*: збірник матеріалів та документів / заг. ред. М. Пухтинського. Київ: Атіка, 2008. С. 296-301.
17. Куйбіда В. М. Концептуальні засади реформування системи публічної влади. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід* : збірник матеріалів та документів. Київ: Атіка– Н, 2006. 744 с.
18. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента України від 30 серпня 2001 року N 749/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001>.
19. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки : Послання Президента України від 30.04.2002 n0001100-02. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-02#Text>.
20. Про зміни в системі центральних органів державної виконавчої влади України : Указ Президента України від 25 лютого 1992 року N 98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98/92>.
21. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 року N 1572/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99>.
22. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа: актуальні завдання наукового забезпечення. *Вчені записки Ін-ту економіки та права "КРОК"*. 2002. Вип. 6: Серія "Право".

23. Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. М. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник. Київ: Видавничий дім, 2003.
24. Рубців В. П., Фіалко С. В. Державне будівництво і місцеве самоврядування : навч. посіб. для дистанц. навч. Київ: Відкритий міжнар. університет розвитку людини "Україна", 2005.

Додаткова

25. Адміністративна реформа — історія, очікування та перспективи / упоряд. В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2002. 100 с.
26. Актуальні проблеми управління територіями в Україні : матеріали наук.-практ. конференції, 26-27 листопада 1992 року, Київ, 30 трав. 2008 р. Київ, 1993.
27. Барабашев Г. В. Местное самоуправление : учебное пособие. Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1996. 352 с.
28. Батанов О. В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
29. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. Київ : Атіка, 2000. 304 с.
30. Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики / Рябець М. М. та ін. Київ: Центр. виборча комісія, 2001. 360 с.
31. Годованець В. Ф. Конституційне право України : конспект лекцій. Київ : МАУП, 2002. 216 с.
32. Дзвінчук Д. І. Державне управління : курс лекцій. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2010. 501 с.
33. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Київ, 1996. 420 с.
34. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. Київ: Ін Юре, 1997. 36 с.
35. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с.
36. Корнієнко М. І. Місцеве самоврядування. Київ : Демос, 1997.
37. Корнієнко М. І. Автономна Республіка Крим як форма регіонального самоврядування. *Вчені записки Ін-ту економіки та права "КРОК"*. 2002. Вип. 6: Серія "Право".
38. Кордун О. О., Ващенко К. О., Павленко Р. М. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні. Київ : МАУП, 2002.
39. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Наук. думка, 1999–2002.
40. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. Київ, 1999. 376 с.
41. Нормативне забезпечення місцевого самоврядування : конспект лекцій з дисципліни для студентів 3 курсу денної і заочної форм навчання

- напрямку підготовки бакалавра (0502 "Менеджмент") 0306 Менеджмент і адміністрування, спеціальностей «Менеджмент організацій місцевого самоврядування» і «Менеджмент організацій міського господарства» / уклад. : О. В. Харитонов. Харків : ХНАМГ, 2009. 136 с.
42. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2000. 512 с.
43. Кравченко В. Місцеві фінанси України : навч. посіб. Київ : Знання, 1999. 487 с.
44. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики. Київ, 1997.
45. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
46. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку. Київ, 2000.
47. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / за ред. М. Пухтинського. Київ : Атіка, 2002. 368 с.
48. Муніципальний рух України: досвід та перспективи розвитку : зб. матеріалів та документів V Всеукраїн. муніцип. слухань, м. Судак - Новий Світ, 20-22 лип. 1999 р. та Всеукр. муніцип. наради з питань освіт. та інформ. забезп. укр. муніцип. руху, м. Ялта - Гаспра, 26-28 жовт. 1998 р. / упоряд. М. Пухтинський. В.М. Князєв та ін. Київ : Логос, 2000. 264 с.
49. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
50. Муніципальний рух: новий етап розвитку. *Муніципальний рух України - 10 років розвитку* : матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань "" (6-8 вересня 2001 року, м.Бердянськ) / ред. М. Пухтинський ; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Запорізька обласна Рада, Запорізька обласна держ. адміністрація, Бердянська міська Рада, Центр дослідження адміністративної реформи при Українській академії держ. управління при Президентові України, Міжрегіональний союз, Український муніципальний клуб. Київ : Логос, 2002. 560 с.
51. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. Київ, 1995. 205 с.
52. Основи муніципального права України : навч. посіб. / за ред. М. І. Корнієнка. Київ : Знання, 2000. 374 с.
53. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Українська вільна академія наук в Німеччині. Мюнхен : Biblos, 1963. 193 с.
54. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії : навч. посіб. Київ : Кондор, 2004. 336 с.

55. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування. Київ, 2002. 156 с.
56. Пухтинський М. О. Проблеми розвитку місцевого самоврядування. *Вчені записки Ін-ту економіки та права "КРОК"*. 2002. Вип. 6.
57. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. Київ : Оріяни, 1998.
58. Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики : зб. матеріалів Координац.-методол. наради., м. Гаспра - Ялта, АРК, 9-13 квіт. 2001 р. / Фонд сприяння місц. самоврядуванню України при Президентові України. Київ : Логос, 2001. 147 с.
59. Чиркин В. Е. Сравнительное конституционное право. Москва : Юристъ, 2011. 550 с.
60. Тихонова С. А. Теоретичні засади і характерні риси демократичних форм державного управління. *Вчені записки Ін-ту економіки та права "КРОК"*. 2002. Вип. 6: Серія "Право".
61. Український муніципальний рух: 10 років поступу : Збірник матеріалів та документів VI Всеукраїнських муніципальних слухань (29 червня - 2 липня 2000 року), Міжрегіональних муніципальних слухань в м. Бердянську (15 - 17 вересня 2000 р.), громадських слухань 1 грудня 2000 року / упор. М. Пухтинський. Київ : Логос, 2001. 413 с.
62. Харлоф З. Местные органы власти в Европе. Москва : Финансы и статистика, 1992. 208 с.

Інформаційні ресурси

63. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 року № 2121-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.
64. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 року N 1602-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
65. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-вр>.
66. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
67. Про зайнятість населення : Закон України від 5 липня 2012 року № 5067-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
68. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 року N 2210-III. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/T012210?an=14>.
69. Про захист іноземних інвестицій на Україні : Закон України від 10 вересня 1991 року N 1540а-XII . URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540%D0%B0-12>.

70. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 року № 959-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12>.
71. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 вересня 1991 року № 1560-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
72. Про інноваційну діяльність : Закон України від 4 липня 2002 року
73. № 40-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
74. Про лізинг : Закон України від 14.01.99 р. N 394-XIV. URL : <http://parusconsultant.com/?doc=005IC03ED3>.
75. Про мінімальний споживчий бюджет : Закон України від 3 липня 1991 року N 1284-XII . URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1284-12>.
76. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
77. Про оплату праці : Закон України від 24 березня 1995 року
78. № 108/95-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-вр>.
79. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 року № 2694-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.
80. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1788-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12>.
81. Про цінні папери і фондову біржу : Закон України від 23 лютого 2006 року № 3480-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>.
82. Податковий кодекс України : Кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

Навчальне видання

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

Укладачі:

Христенко Ольга Андріївна
Коваленко Ганна Вячеславівна

Формат 60x84 1/16. Ум. друк. арк. 2,0.
Тираж 15 прим. Зам. № ____

Надруковано у видавничому відділі
Миколаївського національного аграрного університету
54020, м. Миколаїв, вул. Георгія Гонгадзе, 9

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4490 від 20.02.2013 р.