

Міністерство освіти і науки України
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого

ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

За редакцією кандидата юридичних наук,
доцента С. Г. Серьогіної
*Затверджено Міністерством освіти і науки України
як підручник для студентів
юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів*

Харків
«Право»
2005

ББК 67.9 (4 УКР)
Д 36

*Гриф “Затверджено Міністерством освіти і науки України
як підручник для студентів вищих навчальних закладів” надано 11.04.2005 р.
Підручник підготовлений викладачами кафедри державного будівництва
і місцевого самоврядування Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого*

Рецензенти

Ю. М. Тодика, академік Академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор

О. Н. Ярмиш, член-кореспондент Академії правових наук
України, доктор юридичних наук, професор

Ю. П. Битяк, член-кореспондент Академії правових наук
України, кандидат юридичних наук, професор

Авторський колектив

І. І. Бодрова, канд. юрид. наук — гл. 9, 13 (§ 2), 14 (§ 7)

С. В. Болдирєв, канд. юрид. наук — гл. 13 (§ 1, 3–6)

В. О. Величко, канд. юрид. наук — гл. 10

А. І. Кулакова, канд. юрид. наук, доцент — гл. 2 (§ 7), 5 (§ 1,

6–7)

П. М. Любченко, канд. юрид. наук, доцент — гл. 8, 11, 12, 14 (§ 2, 4–6)

С. Г. Серьогіна, канд. юрид. наук, доцент — вступ, гл. 1, 2 (§1–6), 3, 7, 14 (§1,3), 15

К. Є. Соляник, канд. юрид. наук — гл. 5 (§ 2–5), 16

Т. В. Стешенко, канд. юрид. наук — гл. 6 (§ 1), 17

Л. В. Челомбітько — гл. 4, 6 (§ 2–5)

Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для

студентів вищих навчальних закладів / За ред. С. Г. Серьогіної. — Х.: Право, 2005. — 256 с.

ISBN 966-8467-28-0

У підручнику системно викладені всі теми за вузівською програмою навчального курсу «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні».

Розгляда-

ються загальне поняття державного будівництва і місцевого самоврядування, історія

становлення, предмет і система однойменної науки, основи організації та діяльності

глави держави, парламенту, органів виконавчої влади, органів влади

Автономної Ре-

спубліки Крим та органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі.

Аналізуються принципи організації та діяльності зазначених органів, їх функції,

компетенція, форми і методи роботи, взаємодія із судовими і

правоохоронними

органами та об'єднаннями громадян.

Для студентів, слухачів, аспірантів і викладачів юридичних вищих навчальних

закладів і факультетів, науково-педагогічних працівників, державних і муніципаль-

них службовців.

ББК 67.9 (4 УКР)

© І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв,

В. О. Величко та ін., 2005

© «Право», 2005 ISBN 966-8467-28-0

Д 36

3

ЗМІСТ

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Глава 1. Державне будівництво і місцеве самоврядування як категорія державознавства, наука й навчальна дисципліна

<u>§ 1. Поняття державного будівництва і місцевого самоврядування</u>	<u>5</u>
<u>§ 2. Основні напрямки здійснення державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні</u>	<u>8</u>
<u>§ 3. Поняття, предмет і система науки державного будівництва і місцевого самоврядування</u>	<u>10</u>
<u>§ 4. Історичний розвиток науки державного будівництва і місцевого самоврядування</u>	<u>18</u>
<u>§ 5. Методологічні основи та джерела науки державного будівництва і місцевого самоврядування</u>	<u>25</u>
<u>§ 6. Поняття, система навчальної дисципліни «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» та її значення для підготовки юристів</u>	<u>31</u>

Глава 2. Поняття й елементи організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні

<u>§ 1. Загальна характеристика елементів організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні</u>	<u>34</u>
<u>§ 2. Системно-структурна організація органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні</u>	<u>36</u>
<u>§ 3. Система принципів організації й діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування</u>	<u>40</u>
<u>§ 4. Поняття, правове регулювання та співвідношення функцій і компетенції органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування</u>	<u>44</u>
<u>§ 5. Поняття і система форм діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування</u>	<u>47</u>
<u>§ 6. Поняття і система методів діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування</u>	<u>50</u>
<u>§ 7. Наукова організація управлінської праці в органах державної влади і місцевого самоврядування, її основні вимоги</u>	<u>56</u>

Глава 3. Основи організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні

<u>§ 1. Поняття основ організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні.....</u>	<u>59</u>
<u>§ 2. Територіальна основа системи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні</u>	<u>60</u>
<u>§ 3. Правова основа організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні</u>	<u>63</u>
<u>§ 4. Матеріальна і фінансова основи організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні .</u>	<u>64</u>

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Глава 4. Організація роботи Верховної Ради України

<u>§ 1. Основи організації та діяльності Верховної Ради України ...</u>	<u>70</u>
<u>§ 2. Організаційна будова та функції Верховної Ради України ...</u>	<u>71</u>
<u>§ 3. Форми роботи Верховної Ради України.....</u>	<u>74</u>
<u>§ 4. Порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради України</u>	<u>77</u>
<u>§ 5. Порядок підготовки і проведення першої сесії Верховної Ради України нового скликання</u>	<u>80</u>
<u>§ 6. Організація проведення слухань у Верховній Раді України</u>	<u>81</u>
<u>§ 7. Методи роботи Верховної Ради України</u>	<u>83</u>
<u>§ 8. Організація прийняття актів Верховної Ради України</u>	<u>84</u>

Глава 5. Організація роботи органів та посадових осіб Верховної Ради України

<u>§ 1. Організація роботи Голови Верховної Ради України та його заступників</u>	<u>87</u>
<u>§ 2. Система, будова та порядок утворення комітетів Верховної Ради України</u>	<u>89</u>
<u>§ 3. Функції та компетенція комітетів Верховної Ради України ...</u>	<u>91</u>
<u>§ 4. Форми і методи роботи комітетів Верховної Ради України ..</u>	<u>93</u>
<u>§ 5. Організація роботи тимчасових комісій Верховної Ради України</u>	<u>96</u>
<u>§ 6. Структура, функції та організація роботи апарату Верховної Ради України</u>	<u>97</u>
<u>§ 7. Організація роботи Уповноваженого Верховної Ради</u>	

України з прав людини 99

Глава 6. Організація роботи народних депутатів України

§ 1. Організація підготовки і проведення виборів народних депутатів України 103
253

§ 2. Організація роботи народних депутатів України у Верховній Раді України та у виборчому окрузі 105

§ 3. Запити і звернення народних депутатів України, порядок їх внесення і розгляду..... 108

§ 4. Гарантії діяльності народних депутатів України 110

§ 5. Організація роботи депутатських фракцій і груп. Погоджувальна рада депутатських фракцій і груп 112

Глава 7. Організація роботи Президента України

§ 1. Основи організації і діяльності Президента України 116

§ 2. Організація підготовки і проведення виборів Президента України 117

§ 3. Функції Президента України 119

§ 4. Форми і методи діяльності Президента України 122

§ 5. Організація прийняття та виконання актів Президента України 126

§ 6. Структура, функції, організація роботи апарату Президента України 128

Глава 8. Організація роботи Кабінету Міністрів України

§ 1. Основи організації і діяльності Кабінету Міністрів України 133

§ 2. Порядок утворення і будова Кабінету Міністрів України 134

§ 3. Функції Кабінету Міністрів України 136

§ 4. Форми і методи діяльності Кабінету Міністрів України 138

§ 5. Організація прийняття та виконання актів Кабінету Міністрів України 141

§ 6. Організація роботи робочих органів Кабінету Міністрів України 142

§ 7. Структура, функції та організація роботи апарату Кабінету Міністрів України 144

Глава 9. Організація роботи центральних органів виконавчої влади в Україні

§ 1. Основи організації і діяльності центральних органів виконавчої влади 147

§ 2. Система, функції та порядок утворення центральних органів виконавчої влади 148

<u>§ 3. Організаційна будова центральних органів виконавчої влади</u>	<u>149</u>
<u>§ 4. Організація роботи урядових органів державного управління</u>	<u>151</u>
<u>§ 5. Форми і методи діяльності центральних органів виконавчої влади</u>	<u>152</u>

Глава 10. Організація роботи місцевих державних адміністрацій

<u>§ 1. Основи організації і діяльності місцевих державних адміністрацій</u>	<u>156</u>
<u>§ 2. Система, порядок утворення й будова місцевих державних адміністрацій</u>	<u>156</u>
254	
<u>§ 3. Функції та компетенція місцевих державних адміністрацій</u>	<u>159</u>
<u>§ 4. Голова місцевої державної адміністрації та його заступники, їх повноваження й організація роботи</u>	<u>161</u>
<u>§ 5. Форми і методи діяльності місцевих державних адміністрацій</u>	<u>163</u>
<u>§ 6. Відділи, управління та інші органи місцевої державної адміністрації, її апарат, організація їх роботи</u>	<u>166</u>

Глава 11. Організація роботи Верховної Ради Автономної Республіки Крим

<u>§ 1. Основи організації та діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим</u>	<u>168</u>
<u>§ 2. Організація підготовки і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.....</u>	<u>169</u>
<u>§ 3. Організаційна будова та функції Верховної Ради Автономної Республіки Крим</u>	<u>170</u>
<u>§ 4. Організація роботи органів і посадових осіб Верховної Ради Автономної Республіки Крим.....</u>	<u>172</u>
<u>§ 5. Організація роботи депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим</u>	<u>175</u>
<u>§ 6. Форми і методи діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим</u>	<u>177</u>
<u>§ 7. Апарат Верховної Ради Автономної Республіки Крим та організація його роботи</u>	<u>179</u>

Глава 12. Організація роботи органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим

<u>§ 1. Порядок утворення і будова Ради міністрів Автономної Республіки Крим</u>	<u>182</u>
<u>§ 2. Функції Ради міністрів Автономної Республіки Крим</u>	<u>183</u>
<u>§ 3. Форми і методи діяльності Ради міністрів Автономної</u>	

<u>Республіки Крим</u>	<u>184</u>
<u>§ 4. Організація роботи апарату Ради міністрів Автономної Республіки Крим</u>	<u>186</u>
<u>§ 5. Організація діяльності інших органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим</u>	<u>187</u>

Глава 13. Організація місцевого самоврядування в Україні

<u>§ 1. Поняття і система місцевого самоврядування в Україні</u>	<u>190</u>
<u>§ 2. Територіальна громада — первинний суб'єкт місцевого самоврядування</u>	<u>191</u>
<u>§ 3. Принципи місцевого самоврядування в Україні</u>	<u>195</u>
<u>§ 4. Функції місцевого самоврядування в Україні</u>	<u>196</u>
<u>§ 5. Основи місцевого самоврядування</u>	<u>197</u>
<u>§ 6. Гарантії місцевого самоврядування в Україні</u>	<u>201</u>

Глава 14. Організація роботи представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування

<u>§ 1. Система і будова місцевих рад</u>	<u>204</u>
255	
<u>§ 2. Функції та компетенція місцевих рад</u>	<u>207</u>
<u>§ 3. Форми та методи діяльності місцевих рад</u>	<u>209</u>
<u>§ 4. Організація роботи постійних і тимчасових комісій місцевих рад</u>	<u>213</u>
<u>§ 5. Апарат місцевої ради і організація його роботи</u>	<u>215</u>
<u>§ 6. Служба в органах місцевого самоврядування. Організація роботи сільського, селищного, міського голови, секретаря ради, голови обласної, районної ради та його заступників</u>	<u>216</u>
<u>§ 7. Організація роботи органів самоорганізації населення ...</u>	<u>220</u>

Глава 15. Організація роботи депутатів місцевих рад

<u>§ 1. Організація підготовки і проведення виборів депутатів місцевих рад</u>	<u>223</u>
<u>§ 2. Організація роботи депутатів місцевих рад у радах</u>	<u>225</u>
<u>§ 3. Організація роботи депутатів місцевих рад у виборчих округах</u>	<u>227</u>
<u>§ 4. Депутатські запити, звернення, запитання, порядок їх внесення і розгляду.....</u>	<u>228</u>
<u>§ 5. Гарантії діяльності депутатів місцевих рад</u>	<u>230</u>

Глава 16. Організація роботи виконавчих органів місцевих рад

<u>§ 1. Порядок формування і будова виконавчих комітетів місцевих рад</u>	<u>233</u>
<u>§ 2. Форми і методи роботи виконавчих комітетів місцевих рад</u>	<u>235</u>

§ 3. Організація роботи апарату виконавчих комітетів	237
§ 4. Система, будова, порядок утворення та форми роботи відділів, управлінь, комісій та інших виконавчих органів рад	238
§ 5. Функції та компетенція виконавчих органів місцевих рад	240

Глава 17. Відносини органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян, судовими, правоохоронними органами та органами юстиції

§ 1. Відносини органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян	242
§ 2. Відносини органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з судовими органами та органами юстиції	244
§ 3. Відносини органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з органами прокуратури, Служби безпеки України та органами внутрішніх справ	246

Вступ

На сучасному етапі державотворення, коли Україна утвердилася як суверенна, незалежна держава, дедалі більшої актуальності набувають питання оптимальної організації роботи органів державної влади та місцевого самоврядування. Процеси євроінтеграції потребують не тільки реформування соціально-економічних відносин, але й системи місцевого самоврядування, демократизації суспільно-політичного життя. В межах конституційної реформи має бути суттєво оновлена політична система України, удосконалена форма правління, завершена децентралізація державної влади.

Названі фактори вимагають від юридичних вузів орієнтуватися на потреби політико-правової практики і готувати фахівців, які б могли успішно працювати в умовах всебічного оновлення суспільного життя, давати їм теоретичні знання і практичні навички щодо наукової організації роботи сучасного апарату державного і муніципального управління.

Новітній період розвитку політико-правової думки в Україні позначився сплеском наукових досліджень організації роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, зростанням потреби у кваліфікованих кадрах у цій сфері, обумовив необхідність створення про-

фільного парламентського комітету, а також низки навчальних закладів і науково-дослідних установ. Такі процеси обумовлюють необхідність розробки належної навчально-методичної бази, випуску достатньої кількості підручників і навчальних посібників з питань державного будівництва і місцевого самоврядування.

Цей підручник певною мірою є відгуком авторів на виклики сьогодення, обумовлені радикальними реформами державного апарату і системи місцевого самоврядування, результатом багаторічної праці кількох поколінь фахівців єдиної в Україні спеціалізованої кафедри державного будівництва і місцевого самоврядування Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого.

Автори підручника зробили спробу комплексного, систематичного викладу базових наукових знань у галузі державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні. В ньому досить повно і водночас

4

лаконічно висвітлені питання, що, як правило, включаються до навчальних програм з цієї дисципліни.

Зважаючи на комплексний характер науки і навчальної дисципліни державного будівництва та місцевого самоврядування, автори намагалися органічно поєднати в підручнику відомості із загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного, фінансового права, і таким чином зберегти і зміцнити міждисциплінарні зв'язки, сприяти поглибленню знань, набутих студентами і слухачами при вивченні інших юридичних наук. Водночас у підручнику використані наукові дані з політології, соціології, теорії управління, статистики та інших суспільних наук. З метою посилення ілюстративності в підручнику його автори доволі часто вдаються до посилань на нормативний матеріал, наводять статистичні дані та конкретні приклади з політико-правової практики України.

Роботу над підручником значно ускладнювала й гальмувала динамічність чинного законодавства і процеси невпинного реформування державного апарату й системи місцевого самоврядування, що обумовлювали суттєві зміни в організації їх роботи. В цілому наведені в підручнику посилання на чинне законодавство переважно відображають його стан на 1 лютого 2005 року, тому при роботі над ним бажано час від часу звертатися до офіційних друкованих видань та офіційних сайтів органів публічної влади України в мережі Інтернет.

Сподіваємося, що запропонований підручник стане в нагоді не тільки студентам і слухачам юридичних вищих навчальних закладів при вивченні курсу «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні», але й науково-педагогічним працівникам, державним та муніципальним службовцям, політичним діячам у їх практичній діяльності. Він може також застосовуватися в межах навчальних курсів «Конституційне право України», «Адміністративне право України», «Муніципальне право України», «Державне і муніципальне управління».

Загальна частина

Глава 1

Державне будівництво і місцеве самоврядування як категорія державознавства, наука й навчальна дисципліна

§ 1. Поняття державного будівництва і місцевого самоврядування

Поняття «державне будівництво і місцеве самоврядування» останніми роками активно увійшло в науковий і політичний обіг, широко використовується в теорії державознавчих наук, у сфері законотворення, практиці державно-правового розвитку України. Однак однозначного розуміння цього терміна досі немає у зв'язку із багатогранністю, різними науковими підходами до визначення його змісту, певним відставанням теоретичних досліджень вітчизняної юридичної науки в галузі державного будівництва. Державне будівництво і місцеве самоврядування можна розглядати в різних аспектах — як категорію державознавства, як науку та навчальну дисципліну, як певну сферу діяльності державних та самоврядних інституцій. При цьому визначальним для юридичної науки є поняття державного будівництва і місцевого самоврядування саме як державознавчої категорії, оскільки воно багато в чому обумовлює змістове наповнення інших юридичних дефініцій. Але необхідно враховувати й той факт, що самостійне змістове значення мають поняття «державне будівництво» і «місцеве самоврядування» як категорії окремі. Встановлюючи загальне поняття державного будівництва і місцевого самоврядування як державознавчої категорії, слід зазначити, що воно пов'язане перш за все із динамічним аспектом організації публічної влади, тобто з діями владних інституцій, посадових осіб щодо впровадження у практику основних ідей, засад державної організації політичного управління суспільством, вироблених на певному історичному етапі під впливом різноманітних факторів.

б

Під таким кутом поняття «державне будівництво і місцеве самоврядування» охоплює, власне, увесь процес формування, існування й розвитку системи публічної влади в суспільстві, тобто державного механізму та системи місцевого самоврядування. Цей процес поєднує владно-впорядковуючий, цілеспрямований вплив на суспільство (зовнішньоорганізаційний аспект) з удосконаленням внутрішньої структури та порядку функціонування самого механізму публічної влади (внутрішньоорганізаційний аспект). Такий підхід можна назвати широким трактуванням терміна «державне будівництво і місцеве самоврядування».

Однак поряд із широким існує і більш вузьке розуміння державного будівництва та місцевого самоврядування, яке стосується організаційно-функціональної характеристики механізму публічної влади й охоплює питання, пов'язані виключно із організацією органів публічної влади, тобто характеризує структуру, функції, компетенцію, принципи, форми, методи діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування. Правомірно використовувати поняття «державне будівництво» відокремлено від поняття «місцеве самоврядування», однак його зміст буде різнитися залежно від історичного відтинку державотворчого процесу. Так, у радянський період поняття «державне будівництво» було синонімом поняття «радянське будівництво», а термін «місцеве самоврядування» практично не застосовувався у зв'язку із повним одержавленням системи місцевих органів влади. У сучасних умовах, застосовуючи поняття «державне будівництво», ми маємо на увазі процес формування державного апарату без системи місцевого самоврядування, оскільки більшість вчених розглядає місцеве самоврядування в Україні як відокремлену від державної підсистему публічної влади¹. З'ясовуючи поняття «місцеве самоврядування» в аспекті сучасної вітчизняної правової доктрини, слід мати на увазі, що воно може використовуватися для означення самостійної форми публічної влади, права населення на самостійне вирішення питань місцевого значення, інституту громадянського суспільства, управлінської діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Виходячи із сформульованого поняття «державне будівництво і місцеве самоврядування», ми можемо дати більш детальну характеристику елементам, що становлять його зміст.

Якщо розглядати «державне будівництво і місцеве самоврядування» як процес формування, існування та розвитку державного механізму та системи місцевого самоврядування, тобто у широкому значенні, то його *складовими елементами* будуть: засади організації і функціонування публічної

¹ Див.: *Смирнова Т. С.* Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні. – К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2001. – С. 25–39; *Баймура'тов М. А., Григорьев В. А.* Муниципальная власть: актуальные проблемы станов-

ления и развития в Украине. – Одесса: Юридична література, 2003. – С. 27–52.

7

влади, у тому числі й засади здійснення перетворень щодо встановлення різних моделей організації влади; суб'єкти, які здійснюють перетворення; етапи розвитку державних та самоврядних інституцій; порядок організації і проведення виборів чи порядок призначення відповідних посадових осіб у країні; системно-структурна організація органів публічної влади. Засади організації і функціонування публічної влади, як елементи змісту державного будівництва та місцевого самоврядування, дають можливість зробити висновок щодо ціннісних орієнтацій, ідей, кон-

цепцій, підходів, які були закладені в основу організації влади. За допомогою цього можна визначити характер системи управління, централізацію чи децентралізацію державного апарату, методи управління процесами державно-правового розвитку.

Наступним елементом змісту державного будівництва і місцевого самоврядування в широкому значенні є суб'єкти, які включені у процес здійснення перетворень державного механізму та системи місцевого самоврядування. Аналізуючи, хто і в яких межах має можливість реально впливати на ці процеси, ми можемо визначити авторитаризм чи демократизм, колегіальність чи єдиноначальство владних структур, рівень реалізації принципу народного суверенітету, розвитку громадянського суспільства. Етапи розвитку державних та самоврядних інституцій дають можливість виявити домінуючі тенденції розвитку організації влади, проаналізувати фактори наступництва і змін у механізмі публічної влади. На підставі таких даних можна узагальнити досвід становлення і функціонування владних інститутів, порівняти задекларовані принципи та реальну практику перетворень, що здійснюються у країні.

Говорячи про державне будівництво і місцеве самоврядування як процес формування державного механізму та системи місцевого самоврядування, слід враховувати і такий елемент, як порядок організації і проведення виборів чи призначення відповідних посадових осіб у країні, що дає підстави зробити висновок про технологію набуття і передачі владних повноважень, процедури формування та ротації органів і посадових осіб публічної влади.

Системно-структурна організація органів державної влади і місцевого самоврядування є найбільш комплексним елементом змісту державного будівництва і місцевого самоврядування, оскільки характеризує всю систему органів державної влади і місцевого самоврядування, у тому числі і їх апарат, які включені у процес здійснення влади на вищому та місцевому рівні. Цей елемент дає можливість визначити види органів публічної влади, встановити місце і роль кожного з них у суспільстві й державі, охарактеризувати відносини цих органів між собою та з іншими елементами політичної системи, встановити їх структурну та функціональну сторони, рамки і способи їх владної діяльності.

Якщо ж розглядати «державне будівництво і місцеве самоврядування» у вузькому значенні, тобто як існуючу організацію системи органів

8 публічної влади, то його *елементами* будуть принципи, функції, компетенція, структура, основи, форми і методи діяльності зазначених органів. На наш погляд, ці юридичні показники доцільно надалі називати елементами організації й діяльності органів публічної влади. При цьому самі по собі вони характеризують не стільки сам процес формування державності чи владних інституцій, скільки реальний стан існуючої моделі організації влади. Водночас, якщо розглядати ці показники в аспекті їхньої еволюції, аналізуючи, як змінювалися на певних історич-

них етапах функції, компетенція, форми чи методи діяльності державних та муніципальних органів, то їх цілком можна використовувати й для характеристики системно-структурної організації органів публічної влади як елемента змісту поняття «державне будівництво і місцеве самоврядування» в широкому значенні.

§ 2. Основні напрямки здійснення державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні

Організація публічної влади ніколи не залишається незмінною; вона перебуває в постійному розвитку. У цьому аспекті державно-правові системи, як справедливо зазначається в сучасній теоретичній літературі, завжди були і залишаються «перехідними», тобто такими, що перебувають на переході від одного стану держави і права до іншого¹. Саме в такому, перехідному, стані й перебуває нині, за оцінками фахівців, Україна. Для пострадянської України специфіка перехідного періоду визначається низкою особливих завдань, насамперед необхідністю розбудови незалежної держави, руйнацією адміністративно-командної системи, переходу від повновладдя рад до системи організації державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, від гіперцентралізації до оптимальної децентралізації державного управління, становлення самостійного місцевого самоврядування.

Конституція 1996 року стала результатом компромісу основних політичних еліт і свідченням реального співвідношення суспільних сил на час її прийняття. Як наслідок, перехідний характер української державності, таких її компонентів, як економічна, політична і правова системи, містить кілька варіантів можливого розвитку². Проте прийняття Основного Закону дало можливість провести низку суттєвих політико-правових реформ, спрямованих на формування більш ефективної, су-

¹ Проблемы теории государства и права / Под ред. М. Н. Марченко. – М.: Юрист, 2001. – С.122.

² Див.: *Тацій В. Я., Тодика Ю. М.* Становлення правової державності в Україні

в аспекті конституціоналізму // Конституційно-правові засади становлення української державності. – Х.: Право, 2003. – С. 10.

9

часної системи публічної влади, наближеної до населення, відповідальної перед людиною й орієнтованої на забезпечення її прав і свобод. Однак успіх реформ значною мірою залежить від якості відповідної науково-методичної бази. Кожний крок на шляху до модернізації держави і місцевого самоврядування, перш ніж бути здійсненим, повинен отримати належне наукове обґрунтування, організаційну й матеріально-фінансову підтримку.

Трансформаційні процеси можуть відбуватися з певними недоліками, одним із яких на сучасному етапі державного будівництва в Україні є те, що всупереч п.12 ст. 92 Конституції, згідно з яким організація і

діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначаються виключно законами, відповідне законодавство досі не прийняте. Саме тому Верховна Рада України якнайшвидше має врегулювати законодавчі прогалини щодо організації державного управління і місцевого самоврядування, прискорити розгляд законопроектів про Кабінет Міністрів України, про центральні органи виконавчої влади, про адміністративно-територіальний устрій, нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (а можливо, й Муніципального кодексу), щоб потім логічно продовжити конституційне регулювання відповідно до потреб поступального розвитку країни.

Що ж до реформи системи державного управління в сучасній Україні, то вона може дати ефект лише за умови, коли одночасно будуть реформуватися органи всіх гілок державної влади, що буде супроводжуватися процесами якісного перетворення вітчизняної державної служби, впровадження в країні раціонального адміністративно-територіального устрою, ліквідацією умов, що породжують бюрократизм і корупцію в державному апараті, тощо. Результати цієї реформи передусім мають бути спрямовані на вирішення забезпечення реального розмежування державної влади і власності, зміцнення правових засад громадянського суспільства, що формується нині в Україні, поглиблення демократизації всіх сфер і ланок суспільного життя.

Нині, коли незалежна Україна увійшла у XXI століття, коли державні рішення приймаються на власній політичній та інтелектуальній основі, особливо гостро відчувається потреба в концентрації і координації зусиль вітчизняних професійних науковців на дослідження питань, пов'язаних з економічними, юридичними, управлінськими проблемами, розробленні наукових рекомендацій щодо їх розв'язання. Насамперед необхідне багатоаспектне, комплексне наукове розроблення юристами, політологами, економістами та представниками інших галузей вітчизняного суспільствознавства загальнодержавної доктрини державного будівництва й місцевого самоврядування, демократичних громадсько-політичних, соціально-економічних, юридичних, управлінських перетворень у країні.

10

Основними напрямками здійснення державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі є такі:

- 1) оновлення правової основи державного будівництва і місцевого самоврядування з урахуванням новітніх наукових розробок, вітчизняного й зарубіжного досвіду; адаптація національного законодавства до законодавства Євросоюзу;
- 2) подальша деконцентрація та децентралізація влади; забезпечення правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування;
- 3) поглиблення демократичних тенденцій в управлінській діяльності; запровадження нових форм залучення громадськості до процесу

- вироблення й обговорення владних рішень;
- 4) оптимізація структури і штатів органів державної влади та місцевого самоврядування;
 - 5) чітке розмежування функцій і компетенції між «рівнями» і «підсистемами» публічної влади;
 - 6) забезпечення «прозорості» державної політики, боротьба з бюрократизмом і волонтаризмом в системі органів публічної влади;
 - 7) запровадження чітких процедур політичної та юридичної відповідальності при здійсненні публічної влади;
 - 8) створення системи адміністративних судів, їх кадрове та матеріально-технічне забезпечення.
 - 9) удосконалення системи підготовки кадрів для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
 - 10) удосконалення правових та організаційних форм і методів діяльності органів публічної влади;
 - 11) запровадження технологій «електронного врядування»;
 - 12) раціоналізація документообігу в органах публічної влади;
 - 13) упорядкування системи дорадчих, координаційних та інших допоміжних структур при органах публічної влади;
 - 14) упорядкування й оптимізація системи оплати праці в органах публічної влади та їхньому апараті, забезпечення її «прозорості».
- Ці перетворення мають забезпечити якісні зрушення в роботі органів публічної влади та їх посадових осіб, підняти їх на рівень тих вимог, що ставить перед ними сучасний стан розвитку українського суспільства.

§ 3. Поняття, предмет і система науки державного будівництва і місцевого самоврядування

Система органів публічної влади, процес їх формування, функціонування і розвитку, елементи їх організації й діяльності перебувають у полі

11 зору багатьох наук. Однак вони вивчають ці об'єкти в аспекті свого предмета й методів пізнання, досліджуючи лише окремі сторони, елементи державного будівництва і місцевого самоврядування. Історико-юридичні науки вивчають основні етапи розвитку державності, моделей організації влади в Україні і різних країнах світу, звертаючи увагу, перш за все, на хронологію розвитку державно-правових явищ. Філософія досліджує державу в контексті загальних закономірностей розвитку природи, суспільства, буття й мислення. Соціологія розглядає структурно-інституційну організацію органів публічної влади в аспекті певних соціальних процесів, соціальної структури суспільства. Політологія виявляє вплив політичних факторів на процес державного будівництва і місцевого самоврядування.

Беручи до уваги політичні, економічні, правові та інші чинники, що впливають на той чи інший об'єкт, існує об'єктивна потреба в комплекс-

ному, поглибленому вивченні системно-структурної організації органів публічної влади, їх організаційних і діяльнісних аспектів, з урахуванням теоретичних та практичних надбань. Саме це завдання покликана виконувати наука державного будівництва і місцевого самоврядування, яка, спираючись на досягнення інших загальнотеоретичних суспільних та юридичних наук, усебічно вивчає питання організації й діяльності органів публічної влади, що дає змогу синтезувати політичний, історичний, юридичний, економічний, соціальний підходи до аналізу проблематики і успішно вирішувати практичні завдання у процесі державотворення. При формуванні, функціонуванні й реформуванні публічної влади виникають різноманітні суспільні відносини, які структурно складаються з трьох основних *елементів*: суб'єктів, об'єктів і змісту. *Суб'єктами* цих відносин є народ (як джерело влади), територіальні громади (як первинні суб'єкти місцевого самоврядування), органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також інститути громадянського суспільства (політичні партії, громадські організації тощо), *об'єктом* — система інститутів публічної влади, а саме державний механізм і система місцевого самоврядування. *Зміст* таких відносин становлять права й обов'язки суб'єктів щодо упорядкування суспільного й державного життя за допомогою владного впливу або перетворення існуючої системи влади. Оскільки виникнення, зміна і припинення цих відносин відбувається постійно, то загалом вони утворюють цілісний, внутрішньо узгоджений *організаційний процес*, здебільшого упорядкований правовими нормами. Зміст цього процесу становить поточна діяльність органів публічної влади та їх посадових осіб, у межах якої приймаються і здійснюються владні рішення, забезпечуються реальні перетворення в суспільному організмі. Він має організаційний характер, бо саме в його межах відбувається структурування публічної влади, її інституціоналізація, а потенційні можливості владних інститутів зі статичного

12

переходять у динамічний стан у вигляді загальних чи індивідуальних владних рішень. У підсумку і сама система органів публічної влади стає більш організованою, і рішення набувають владно-організуючого характеру. Система суспільних відносин, що складаються при цьому, має організаційно-правовий характер і утворює особливу сферу суспільного життя, яка іменується за назвою процесу формування, розвитку й функціонування системи публічної влади — *сфера державного будівництва і місцевого самоврядування*. Аналогічно називається й наука, що вивчає всі складові процесу державного будівництва й місцевого самоврядування, та навчальна дисципліна, покликана дати студентам відповідні наукові знання.

На сьогодні існують різні підходи до встановлення сутності і характеристики предмета науки державного будівництва і місцевого самоврядування. З точки зору авторів цього підручника, значно більш продуктивним і обґрунтованим є *«організаційний» підхід* до визначення пред-

мета цієї науки, що полягає в дослідженні різноманітних аспектів існування органів публічної влади як особливого роду організацій¹. Справді, існування інститутів публічної влади являє собою органічне поєднання *статичних і динамічних елементів*. Перші з них (система, структура, принципи, функції, компетенція, основи діяльності) характеризують певні органи як носіїв публічної влади, тобто як сукупність можливостей органів здійснювати владно-організуючий вплив на суспільство. Інші елементи виявляють себе тільки в динаміці, тобто у процесі безпосереднього функціонування органу публічної влади (форми і методи діяльності).

Статичні елементи в цілому закріплені правом. Правові норми, які регламентують статистику органів публічної влади, належать до певної галузі права (конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового) залежно від того, якої сфери стосуються ті суспільні відносини, що ними опосередковуються відповідні статичні елементи. Динамічні елементи впорядковуються правом лише частково. При цьому більше цінується не впорядкованість, а ефективність. На перший план виходить раціоналізм, а практика сама підказує, в яких формах і якими методами найкраще втілити в життя можливості органів публічної влади. Законодавець окреслює правові межі цих елементів тільки тоді, коли вважає, що саме такі форми і методи є найбільш досконалими за наявних умов.

Існування органів публічної влади виявляється насамперед у правовідносинах. У правовідносинах статичні й динамічні елементи виявляються в комплексі: одні з них характеризують орган публічної влади

¹ Див.: *Свирский Б. М.* Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учебное пособие. – Х.: Эспада, 2001. – С. 8; *Журавський В. С.*,

Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування

в Україні: Підручник. – К.: Ін Юре, 2003. – С. 35.

13

як суб'єкт правовідносин, другі — визначають його права й обов'язки в цих правовідносинах, треті — служать критерієм доцільності й ефективності поведінки даного суб'єкта. Водночас діяльність органів публічної влади не обмежується правовою сферою; доволі часто вони діють поза межами правового регулювання. Це стосується використання інших соціальних регуляторів, як-то: мораль, звичаї, політичні та економічні норми, ділові звички тощо.

Таким чином, недостатньо юридично внормувати діяльність органів публічної влади, важливо її організувати, тобто об'єднати статичні й динамічні елементи їх існування, щоб вони якомога краще здійснювали своє цільове призначення, якомога ефективніше функціонували. Для цього потрібен *комплексний підхід* до вивчення усіх елементів, з яких складається існування органів публічної влади, наукового дослідження організації їх роботи, і саме ці питання й становлять предмет комплексної суспільної

науки, що має назву «Державне будівництво і місцеве самоврядування». Відносини, які виникають у процесі державного будівництва і місцевого самоврядування можуть бути за своїм характером і змістом класифіковані на різні види, а саме:

1. Відносини, які складаються у процесі організації влади на вищому, центральному і місцевому рівнях. Основними з них є відносини, що виникають у процесі визначення основних засад і форм здійснення публічної влади, формування органів публічної влади, утворення їх структури, а також відносини, пов'язані із формуванням територіальної, правової, матеріально-фінансової основ організації й діяльності органів публічної влади.
2. Відносини, які виникають у процесі практичної діяльності органів публічної влади щодо реалізації їх функцій і повноважень.
3. Відносини, які пов'язані із питаннями наукової організації праці, методами діяльності в органах публічної влади.
4. Відносини, що виникають у процесі взаємодії органів публічної влади між собою, іншими елементами політичної системи та правоохоронними органами.

Усі ці відносини є досить різними — одні з них регулюються нормами конституційного, адміністративного, фінансового, екологічного, трудового та інших галузей права і тому називаються організаційно-правовими, інші регламентуються на рівні корпоративних норм, звичаїв, правил ділового спілкування. Однак всі вони є *однорідними*, бо пов'язані з процесом організації та діяльності органів публічної влади і дають комплексне уявлення про організацію і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування.

Таким чином, *предмет науки державного будівництва і місцевого самоврядування* становлять суспільні відносини, які складаються у процесі організації й діяльності органів публічної влади

14

Наука державного будівництва і місцевого самоврядування є складовою частиною системи юридичних наук, яка у свою чергу входить до системи суспільних наук. Вона не може бути віднесена до галузевих наук, оскільки її предметом не є вивчення однойменної галузі права. Крім того, суспільні відносини, що становлять предмет цієї науки, лише частково урегульовані правом, бо вона тісно пов'язана з дослідженням організації й діяльності органів публічної влади з практичного боку. Отже, *наука державного будівництва і місцевого самоврядування* є системою наукових поглядів, уявлень, знань, що комплексно розкриває питання організації й діяльності органів публічної влади. *Комплексний характер* цієї науки полягає в тому, що систему органів державної влади і місцевого самоврядування вивчають у межах її предмета з урахуванням політичних, історичних, економічних, правових, організаційних, соціологічних факторів. Вона синтезує теоретичний і практичний підхід, що дає змогу виробляти власну систему основних понять, теоретичних ви-

сновків щодо організації й діяльності органів публічної влади.

Система науки державного будівництва і місцевого самоврядування являє собою внутрішньо взаємопов'язану, логічно побудовану структуру розміщення наукового матеріалу, обумовлену специфікою її предмета. Основні блоки знань, які становлять систему цієї науки, можуть бути згруповані таким чином:

1. *Загальнотеоретичні питання науки державного будівництва і місцевого самоврядування.* Серед них можна виокремити розділ, присвячений вивченню державного будівництва і місцевого самоврядування як державознавчої категорії, аналізу його елементів та основних напрямків здійснення. Окрім цього, цей блок включає й розділ, у якому вивчається предмет, система, джерела, методологія, завдання цієї науки та її взаємозв'язок з іншими науками та галузями права.

2. *Історичні питання державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні.* Цей блок включає знання про еволюцію організації роботи органів публічної влади та її особливості на різних історичних етапах з урахуванням типу державності й суспільного розвитку. Сюди ж належать знання про розвиток наукових доктрин з питань державного будівництва і місцевого самоврядування.

3. *Порівняльно-правові аспекти державного будівництва і місцевого самоврядування.* Вони охоплюють наукові знання про організацію роботи аналогічних чи однотипних органів публічної влади в різних країнах світу та її особливості.

4. *Соціополітичні та соціопсихологічні аспекти державного будівництва і місцевого самоврядування.* Цей блок включає знання, накопичені наукою на межі державознавства і соціології, політології, соціальної психології, зокрема про реальне представництво соціальних шарів і груп населення в органах публічної влади, про мотивацію поведінки

15 посадових і службових осіб, про вплив на зміст владних рішень з боку «зацікавлених груп», політичної опозиції тощо. Однак усі ці знання подаються в аспекті організації роботи органів публічної влади, ефективності владних рішень, наукової організації праці.

5. *Елементи організації та діяльності органів публічної влади.* Цей блок охоплює сукупність теоретичних знань про сутність та зміст елементів організації й діяльності органів публічної влади, зокрема про їх системно-структурну організацію, функції та компетенцію, систему принципів, основ, форм, методів організації та діяльності.

6. *Система соціальних регуляторів організації роботи органів публічної влади в Україні.* Цей блок охоплює наукові знання про правові основи державного будівництва й місцевого самоврядування, а також ділові звичаї, корпоративні норми, традиції, які визначають організацію роботи певних органів державної влади і місцевого самоврядування.

7. *Організація роботи органів державної влади.* До цього блоку належать наукові знання про організацію й діяльність конкретних органів

державної влади. Складовими частинами розділу є положення про порядок формування, структурно-функціональну характеристику, засади організації та діяльності органів законодавчої, виконавчої влади, Президента України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати, органів судової влади.

8. *Організація роботи органів влади Автономної Республіки Крим.*

Сюди включаються наукові знання про організацію й діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів та інших органів виконавчої влади АРК.

9. *Організація місцевого самоврядування в Україні.* До цього блоку належать наукові знання про систему, принципи, правові, територіальні й матеріально-фінансові основи місцевого самоврядування в Україні, функції, компетенцію, форми і методи роботи органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів і посадових осіб.

10. *Відносини органів публічної влади між собою, а також з об'єднаннями громадян, трудовими колективами.* До цього блоку належать наукові знання про відносини, що складаються у державних і муніципальних органів з об'єднаннями громадян і трудовими колективами при здійсненні владної діяльності. Окремий розділ становлять знання про взаємовідносини, що складаються між законодавчими і виконавчими органами державної влади та органами місцевого самоврядування із судовими і правоохоронними органами.

У юридичній літературі останнього часу знайшла підтримку і «процесуальна» концепція державного будівництва і місцевого самоврядування, в межах якої воно розглядається як підгалузь конституційного процесуального права України, що охоплює конституційні процесуальні норми та інститути, які регулюють порядок організації і діяльність

16

конституційно закріпленої системи державних органів та органів місцевого самоврядування¹.

Однак державне будівництво і місцеве самоврядування не можна зводити до підгалузі конституційного процесуального права, виключно до конституційного порядку розробки і прийняття владних рішень. Насамперед сам факт існування конституційного процесуального права як самостійної галузі є дискусійним питанням, оскільки порядок розробки і прийняття рішень конституційно-правового характеру суттєво відрізняється як за колом суб'єктів, так і за самою процедурою. Крім того, це необґрунтовано звужує предмет науки державного будівництва і місцевого самоврядування, надає додаткові підстави для невизнання її самостійності, ставить під сумнів саму доцільність її існування. «Процесуальний» підхід до визначення предмета цієї науки залишає поза увагою такі елементи державного будівництва, як система і структура органів публічної влади, їх функції і методи роботи, матеріально-фінансові основи діяльності, практику роботи тощо, позбавляючи таким чином державне будівництво і місцеве самоврядування комплекс-

ного характеру й тих елементів, які найбільш яскраво відображають особливості предмета науки.

Існує й точка зору, згідно з якою наука державного будівництва і місцевого самоврядування не являє собою самостійної системи наукових знань, а є лише навчальною юридичною дисципліною, предмет якої становить система органів публічної влади, організація роботи державного управління, інститути державної влади і самоврядування, структура, функції, компетенція, повноваження державних органів і самоврядування України². Деякі автори вважають, що дисципліна державного будівництва та місцевого самоврядування — це хіба що назва курсу «Муніципальне право» та «Державне процесуальне право» і її предмет повинен бути скорочений за рахунок виключення питань організації роботи органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим і, таким чином, повністю трансформуватися в муніципальне право України³.

Вважаємо, що питання про те, чи є галузь знань про організацію й діяльність органів публічної влади самостійною наукою, давно вирішене на користь розвитку науки державного будівництва і місцевого самоврядування. Про це свідчить наявність власного предмета, столітня історія існування цієї науки, її бурхливий розвиток на сучасному етапі, вихід за

¹ Див.: *Колодій А. М., Олійник А. Ю.* Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : Підручник / За ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 8.

² Див.: *Чукаєва В. А.* Государственное строительство и самоуправление Украины: Учебное пособие. – Днепропетровск: Наука и образование, 1999. – С. 4.

³ Див.: *Пережнюк Б. А.* Муніципальне право як наука і навчальна дисципліна // Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 72–73.

17

останні п'ять років восьми підручників та навчальних посібників з курсу, активна підготовка наукових кадрів у цій галузі, функціонування науково-дослідних установ, що здійснюють фундаментальні дослідження з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, відповідна діяльність парламентського комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

При цьому існування науки державного будівництва і місцевого самоврядування не свідчить про застарілі стереотипи, а є доказом розвитку наукових галузей вітчизняного державознавства на засадах принципу плюралізму, а не на моністичній основі. При цьому слід керуватися не механічним впровадженням досягнень зарубіжної думки, а власними історичними традиціями і досвідом. Так, серед вчених Російської Федерації, які віддали пріоритет розвитку виключно муніципального права, на сьогодні обговорюється питання про прогалини, що утворилися у сфері дослідження правового статусу та організації роботи органів публічної влади. Відповідно обґрунтовується необхідність запровадження нових спеціальних дисциплін, у межах яких комплексно вивчалися б пи-

тання організації державних і муніципальних органів публічної влади, готуються перші навчальні посібники, присвячені цій тематиці¹. Російські науковці Є. Г. Аніміца, А. Т. Тертишний, які є розробниками навчальної дисципліни «Місьцеве самоврядування», зазначають, що вона є комплексною навчальною дисципліною, яка тісно пов'язана із такими суміжними дисциплінами, як муніципальне право, муніципальний менеджмент, регіональна економіка, кожна з яких має свої власні специфічні відносини, що складаються у просторі місцевого співтовариства².

Гадаємо, що існування науки державного будівництва і місцевого самоврядування зовсім не виключає розвиток муніципального права, адже кожна з цих дисциплін має свій аспект вивчення місцевого самоврядування. Державне будівництво і місьцеве самоврядування не обмежується сферою реалізації муніципальної влади, а розглядає й питання організації державного апарату, крім того, воно виходить за межі правового регулювання і вивчає інші соціальні регулятори, задіяні у процесі внормовування діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб. У свою чергу муніципальне право не розглядає питання наукової організації праці в органах місцевого самоврядування, форми і методи

¹ Див.: *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.* Органы государственной власти современной России: Учебное пособие. – М.: Изд-во «Дашков и К°», 2003. – С. 9–10; *Цейтлин Р. С., Сергеев С. А.* История государственного управления и

муниципального самоуправления в России: Учебное пособие. – М.: Омега-Л, 2003. – С.3; *Анимца Е. Г., Тертышний А. Т.* Основы местного самоуправления:

Учебник. – М.: Инфра-М, 2000. – С.10.

² *Анимца Е. Г., Тертышний А. Т.* Основы местного самоуправления: Учебник. – М.: Инфра-М, 2000. – С. 10.

18

їхньої діяльності, оскільки це прерогатива науки державного будівництва і місцевого самоврядування.

Перед наукою державного будівництва і місцевого самоврядування на сучасному етапі постає цілий ряд складних життєво важливих для розвитку суспільства і держави *завдань*: 1) підготовка кваліфікованих кадрів, обізнаних у сфері організації роботи органів публічної влади і здатних до подальших наукових досліджень; 2) розгортання фундаментальних наукових досліджень у сфері організації роботи органів публічної влади, спрямованих на зміцнення теоретичних основ процесу державного будівництва; 3) зміцнення міждисциплінарних зв'язків із суміжними суспільними науками, насамперед з такими юридичними науками, як загальна теорія держави і права, конституційне право, муніципальне право, адміністративне право, державне управління, фінансове право; 4) наукова підтримка нормотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; 5) доктринальне тлумачення чинного законодавства, пристосування його до нових політико-

правових реалій; б) вивчення досвіду зарубіжних країн, міжнародно-правових стандартів щодо організації роботи органів публічної влади; 7) навчально-методичне забезпечення викладання дисципліни «Державне будівництво і місцеве самоврядування».

§ 4. Історичний розвиток науки державного будівництва і місцевого самоврядування

Наука державного будівництва і місцевого самоврядування пройшла довгий і складний шлях свого становлення й розвитку. Як система наукових знань вона почала складатися у ХХ столітті і розвивалася в тісному зв'язку зі становленням і еволюцією вітчизняного конституціоналізму у другій половині ХІХ — на початку ХХ століття, що обумовило активізацію державознавчих досліджень з питань вибору й запровадження оптимальних моделей організації державної влади, місцевого самоврядування, форм народного представництва, організації виборчого процесу. У дореволюційний період такі дослідження проводилися в межах наук державного і поліцейського права. Різні концепції щодо організації місцевого самоврядування в цей час розробляли зарубіжні вчені Р. Гнейст, О. Лабанд, Е. Мейер, І. Редліх, Л. Штейн, Г. Єллінек, а також вітчизняні державознавці В. П. Безобразов, О. І. Васильчиков, Л. О. Веліхов, О. Д. Градовський, М. П. Драгоманов, І. І. Євтіх'єв, М. І. Лазаревський, В. М. Лешков, М. М. Коркунов, А. Г. Михайловський, А. Г. Тимофеев та ін. Після конституційної реформи 1905 року з'являються роботи з питань організації роботи парламенту, гарантій депутатської діяльності, форм урядової відповідальності, народного суверенітету, які належали

19
А. А. Алексеєву, Б. О. Кістяківському, В. М. Гессену, Б. Є. Нольде, М. І. Палієнко, П. О. Покровському, Є. К. Трубецькому. Розробки цих вчених цінні й нині, а їхні теорії і доктрини фундаментального характеру багато в чому є актуальними для сучасної науки.

Після жовтневої революції 1917 року розвиток державознавчих наук значно уповільнився, дослідження стали проводитися несистематично, мали заідеологізований характер, відображаючи виключно марксистсько-ленінський, пролетарсько — класовий підхід до державно-правових явищ. Поштовхом для активізації наукових досліджень стало прийняття першої радянської Конституції, норми якої розкривалися в публікаціях Г. С. Гурвича, Є. Б. Пашуканіса, М. А. Рейснера, П. І. Стучки, А. М. Турубінера, присвячених питанням впровадження нових засад організації державної влади, організації проведення виборів. Саме в цей період з'являється поняття «радянське будівництво», яке розглядалося і як процес побудови радянської держави, і як організація центрального та місцевого радянського апарату.

Після утворення в 1923 році секції радянського будівництва при Комуністичній академії в Москві та Народи з питань радянського будівництва в 1924 році при Президії ЦВК СРСР як органу, що займав-

ся вивченням і розробкою питань, пов'язаних із організацією та функціонуванням місцевих рад, з'являються перші спроби окреслити предмет наукової галузі «радянське будівництво»¹. Цьому сприяла й активна діяльність голови зазначеної Наради М. І. Калініна, який, по суті, поставив перед науковою думкою завдання поглибленого дослідження не всього процесу соціалістичного будівництва, а «вивчення організаційної структури, форм і методів роботи як радянського апарату, так і апарату громадських організацій, що тісно примикають до державних органів»². Таким чином, 1926 рік вважаються початком спеціалізованих розробок наукової концепції предмета радянського будівництва як нової наукової галузі. При цьому позначилися два підходи до його предметної специфіки — широке тлумачення як науки, що досліджує радянський політичний устрій (В. Дурденевський)³, та більш вузьке — як наукової галузі, предметом якої є розробка проблем раціональної, доцільної побудови державного апарату (А. Колесников, В. Ігнат'єв)⁴.

¹ Див.: *Колесников А. И.* Советское строительство (научные предпосылки). — М.: Коммунистическая академия, 1926. — С. 20.

² Див.: *Калинин М. И.* О советском строительстве // Советское строительство. — 1926. — №1. — С. 5.

³ Див.: *Дурденевский В.* Французские книги о советском строительстве // Советское строительство. — 1928. — № 10. — С. 74.

⁴ Див.: *Колесников А. И.* Советское строительство (научные предпосылки). — М.: Коммунистическая академия, 1926. — С. 18–20; *Игнат'ев В.* Компетенция Союза ССР и союзных республик по вопросам советского строительства // Советское строительство. — 1929. — № 9. — С. 57.

20

З метою активізації науково-дослідної роботи, узагальнення практичного досвіду радянського будівництва 1925 року в Москві на базі секції радянського будівництва при Комуністичній академії було організовано Інститут радянського будівництва (нині Інститут держави й права РАН), а 1928 року в Харкові — Інститут радянського будівництва і права (нині Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого). Навчальну дисципліну «Радянське будівництво» починають викладати спочатку в партійних школах, а з 1929 року — у вищих навчальних закладах. У зв'язку з домінуванням серед учених того періоду поглядів щодо відмирання права при соціалізмі, оскільки на зміну йому прийдуть організаційно-технічні норми, поширення набуває концепція науки радянського будівництва як вчення про Радянську державу¹. Такий стан обумовив викладання питань державного і адміністративного права в межах цієї дисципліни, обсяг якої значно збільшився. Однак з середини 30-х років державне та адміністративне право знову вже функціонують як самостійні навчальні дисципліни². Вони повністю поглинають курс радянського будівництва, і його перестають викладати. Настають складні часи для розвитку наукової думки. В умовах тоталітарної

державності, примата марксистсько-ленінської ідеології, репресій проти провідних правознавців різко звужується коло досліджень і продуктивність ідей. Державознавчі науки втрачають реалістичний підхід до аналізу державно-правових явищ, переважно займаючись коментуванням робіт партійного керівництва. З'являються праці, у яких наголошується на несамостійності характеру радянського будівництва, відсутності в ньому власного предмета і завдань³. Розвиток науки державного будівництва практично паралізується на десятиліття.

У повоєнний період, починаючи з 1946 року, у Вищій партійній школі при ЦК ВКП (б) та інших навчальних закладах з підготовки керівних партійних і радянських працівників поновлюється викладання навчальної дисципліни «Радянське будівництво», однак її вивчення здійснюється, як правило, факультативно⁴. Глибоким дослідженням

¹ Див.: *Рейснер М.* Право. Наше право, чужое право, общее право. М.: Госиздат, 1925. – С. 33–34; *Пашуканис Е. Б.* Избранные произведения по общей теории права и государства. – М.: Наука, 1980. – С. 53, 73.

² Див.: *Фадеев В. И.* Советское строительство как наука: становление и развитие (1917–1936 гг.). – М.: ВЮЗИ, 1986. – С. 12; Советское государственное право: Учебник для юридических институтов / Под ред. А. Я. Вышинского. – М.: Юр. изд-во НКЮ СССР, 1938. – С. 58–60, 80.

³ *Берцинский С.* Предмет советского административного права и метод его изучения // Проблемы социалистического права. – 1939. – № 2. – С. 65–82; *Голяков И.* Основные проблемы науки социалистического права // Проблемы социалистического права. – 1939. – № 3. – С. 119–120.

⁴ Постановление ЦК ВКП (б) «О расширении и улучшении юридического образования в стране» // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 6. – М.: Политиздат, 1971. – С. 162–172.

21

проблематики радянського будівництва того періоду вирізняється робота О. О. Аскерова «Нариси радянського будівництва», яка була видана 1953 року і, по-суті, стала єдиним навчальним посібником з курсу до 60-х років. О. О. Аскеров є одним із основоположників науки радянського будівництва, який обґрунтував «організаційну» концепцію її предмета. На його думку, «під радянським будівництвом у вузькому сенсі цього слова маються на увазі питання організації роботи рад, їх виконавчих і розпорядчих органів і об'єднань трудящих, що примикають до рад, питання організаційно-політичних відносин, що складаються в процесі практичної діяльності радянського державного апарату. Вивчення цих відносин і становить предмет радянського будівництва»¹.

На початку 60-х років наука збагатилася новими дослідженнями її предмета, і цьому сприяло обговорення її проблематики на науково-практичних конференціях, видання нових навчальних посібників, наукових статей. Зрештою більшість дослідників дійшли висновку про те, що наука радянського будівництва є самостійною². Водночас починає обстоюватися можливість розгляду радянського будівництва не тільки як науки, а і як

важливої галузі державного будівництва, елементу радянської державності³. Новий етап розвитку науки радянського будівництва пов'язаний із партійними директивами 1964 року щодо необхідності підготовки кадрів для радянського апарату, озброєних знаннями теорії і практики радянського будівництва⁴. Для цього було визнано за необхідне викладати радянське будівництво в усіх юридичних вищих навчальних закладах як загальнообов'язковий предмет. У Московському Всесоюзному юридичному заочному інституті створюється факультет радянського будівництва, відділення радянського (державного) будівництва утворюються також на юридичних факультетах Київського та Львівського держуніверситетів та Харківському юридичному інституті. В Інституті держави і права АН УРСР у 1967 році починає функціонувати відділ радянського будівництва. З цього часу починається період бурхливого розвитку науки радянського будівництва, формується тенденція більш глибокої розробки її теоретичної частини, публікується значна кількість робіт, присвячених проблемам організації і розвитку місцевих рад, виконкомів, їх зв'язку із населенням

¹ *Аскеров А. А.* Очерки советского строительства. – М. Изд-во Моск. ун-та, 1953. – С. 12.

² За дальнейшее развитие науки советского строительства // Советское государство и право. – 1961. – №5. – С. 116–120; *Мокичев К., Уманский Я., Козлова Е.* О советском строительстве как научной дисциплине // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – №2. – С. 26–27; *Козлова Е. И.* Советское строительство: Учебное пособие. М.: ВЮЗИ, 1960.

³ *Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф.* Советское строительство: Учебное пособие. – М.: Юрид. лит-ра, 1961. – С. 10.

⁴ Постановление ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему развитию науки и улучшению юридического образования в стране» // Коммунист. – 1964. – №12. – С. 71–74.

22

і трудовими колективами. Виникають нові погляди на сутність і предмет радянського будівництва, серед яких заслуговує на увагу позиція В.М. Горшеньова, А. І. Кіма, В. С. Основіна, Ю. Г. Судніцина, які обстоювали «процесуальну» концепцію предмета науки радянського будівництва, називаючи її процесуальною галуззю радянського державознавства¹. У 70–80-ті роки зростає кількість робіт, у яких здійснюється подальше дослідження питань радянського будівництва, однак це відбувається в умовах розгляду проблематики переважно в руслі партійних настанов, які фактично були визначальним фактором напрямків розвитку творчої думки в галузі суспільних наук, розриву між теоретично-правовими напрацюваннями і реальною практикою функціонування системи рад, заідеологізованого стану наукової методології. Разом з тим, даний етап можна назвати найбільш плідним періодом дослідження цілою плеядою вчених цієї наукової галузі питань внутрішньої структури, принципів, функцій, форм і методів діяльності місцевих рад, їх постійних комісій, виконкомів, апарату, організації роботи депутатів, серед най-

більш видатних представників яких можна назвати С. А. Авак'яна, І. О. Азовкіна, Г. В. Барабашева, А. О. Безуглова, І. П. Бутка, В. І. Васильєва, Р. Ф. Васильєва, М. П. Воронова, Б. М. Габричидзе, А. Є. Козлова, М. І. Корнієнка, О. Є. Кутафіна, В. Ф. Кузнецову, В. М. Манохіна, М. П. Орзіха, Р. С. Павловського, В. А. Пертцика, В. Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського, М. Ф. Селивона, А. Я. Сливу, В. М. Терлецького, Ю. М. Тодику, Б. М. Топорніна, Я. Н. Уманського, В. І. Фадеєва, О. Ф. Фрицького, В. В. Цветкова, М. О. Шафіра, Ю. С. Шемшученка, К. П. Шеремета, Л. П. Юзькова, В. Д. Яворського та інших.

Сучасний етап у розвитку науки державного будівництва і місцевого самоврядування пов'язаний із корінними змінами соціально-політичного стану в країні, які відбулися в період перебудови, розпаду СРСР, становлення України як самостійної держави. З початку 90-х років розпочинається активне реформування державного апарату, руйнується система «повновладдя рад», відбувається конституційне визнання місцевого самоврядування як самостійної підсистеми публічної влади, стверджується принцип плюралізму наукових досліджень.

Саме цей трансформаційний період розвитку нашої державності приводить до розколу поглядів на перспективу наукових розвідок у сфері державного будівництва. Одна частина вчених відмовляє йому у праві на самостійне існування як науки чи навчальної дисципліни, підкреслюючи застарілість наукового інструментарію, відсутність предмета дослідження у зв'язку із перебудовою організації місцевої влади, і починає займатися розробкою проблем муніципального права; інша частина дослідників стоїть на позиціях необхідності подальшого розвитку

1 *Горшенев В. М., Ким А. И., Основин В. С., Судницын Ю. Г.* Соотношение советского строительства и других отраслей советского государственного управления: Материалы научной конференции правоведов. – Новосибирск, 1969. – С. 7.

Ма-

териали научной конференции правоведов. – Новосибирск, 1969. – С. 7.
23

науки державного будівництва паралельно з муніципальним правом, переосмисливши накопичений за століття плідний досвід наукових досліджень у цій галузі, керуючись новими політико-правовими ідеями, доводячи шкідливість поспішного й безапеляційного відмовлення від історичної спадкоємності та досвіду дореволюційної і радянської школи державознавства.

Виходячи з того, що в умовах формування незалежної Української держави в системі її органів відбуваються значні зміни, створюється інститут президентства, нова вертикаль виконавчих органів, система місцевого самоврядування, — стає необхідним пошук нових підходів до предмета даної науки. Організація й діяльність суб'єктів нової системи органів публічної влади вже не охоплювалися назвою «Радянське будівництво», предметом дослідження та викладання якого були питання організації й діяльності виключно рад різних рівнів. У зв'язку з цим виникла потреба розширити межі предмета даної науки і навчальної дисципліни

і відповідно змінити їхню назву на більш загальну — «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні». Кафедра державного будівництва в Харківському юридичному інституті стала першою на теренах країн СНД, на якій 1992 року розпочалася розробка й викладання курсу «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні». Нині ця навчальна дисципліна також викладається в Київському університеті права, Національній академії внутрішніх справ (м. Києві), Східноукраїнському університеті (м. Луганськ), Національному університеті внутрішніх справ (м. Харків) та інших юридичних навчальних закладах. Новітній період розвитку науки характеризується поверненням наукового інтересу до її проблематики, розумінням необхідності поглиблення досліджень теорії організації влади на всіх її рівнях, розробки системи категорій державного будівництва та місцевого самоврядування. В результаті посилення уваги до цих питань за останні роки юридична література збагатилася низкою навчальної літератури¹, дисертаційних

- ¹ Див.: Чукаєва В. А. Государственное строительство и самоуправление Украины: Учебное пособие. – Днепропетровск: Наука и образование, 1999. – 131 с.;
- Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навчальний посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 304 с.; Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник / За заг. ред. Тодики Ю. М. – Х.: Вид-во Нац. Ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.; Свирский Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учебное пособие. – Х.: Эспада, 2001. – 486 с.; Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – К.: Ін Юре, 2003. – 672 с.; Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / За ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.; Гнилорибов В. В., Тихонов В. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Навчальний посібник. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004. – 376 с.

24

досліджень. Цьому сприяє й діяльність Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України, науковці якого проводять комплексні фундаментальні й прикладні дослідження щодо організації, функціонування, розвитку державної влади, місцевого самоврядування, здійснюють наукове обґрунтування державних програм, концепцій, пропозицій і нормативної бази з основних напрямів реформування структурно-інституційних

моделей організації влади.

Водночас продовжується дискусія щодо предмета науки державного будівництва і місцевого самоврядування та її місця в системі юридичних наук, однак вона йде в межах ідей і теорій, що були висунуті попередниками. Так, В. О. Чукаєва є прибічником погляду на державне будівництво та місцеве самоврядування як на універсальну юридичну дисципліну, яка торкається предмета правового регулювання системи державної влади і самоврядування в Україні¹, Б. М. Свирський, В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш розвивають «організаційну» концепцію предмета науки², А. М. Колодій, А. Ю. Олійник — «процесуальну»³.

Таким чином, наука державного будівництва і місцевого самоврядування має столітню історію свого існування, за час якого вона переживала безліч зльотів і падінь. Сформувавшись та отримавши найбільший розквіт у радянські часи, вона змогла довести свою необхідність у перехідний період і розширити обрії наукових досліджень. У новітній період наука державного будівництва і місцевого самоврядування сформувалася як самостійна наукова галузь. До її категоріального апарату були внесені суттєві зміни, переосмислені наукові підходи, враховані зміни, що відбулися в системі органів влади за цей час. Нині триває процес пошуку найбільш оптимального визначення її змісту, уточнення предмета, розробка методологічних питань дослідження, виявлення її співвідношення з іншими суспільними науками й галузями права, що значно розширює межі науково-дослідної роботи і ставить нові завдання перед вченими в цій галузі.

¹ Див.: *Чукаєва В. А.* Государственное строительство и самоуправление Украины: Учебное пособие. – Днепропетровск: Наука и образование, 1999. – С. 4.

² Див.: *Свирский Б. М.* Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учебное пособие. – Х.: Эспада, 2001. – С.8; *Журавський В. С.*,

Серьогін В. О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування

в Україні: Підручник. – К.: Ін Юре, 2003. –С. 35.

³ Див.: *Колодій А. М., Олійник А. Ю.* Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / За ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 7.

§ 5. Методологічні основи та джерела науки державного будівництва і місцевого самоврядування

Передумовою успішного проведення будь-якого наукового дослідження і отримання справжнього результату є правильне визначення не тільки предмета, але й прийомів, засобів і способів вирішення різних наукових завдань, тобто методів дослідження. Вони використовуються

для пізнання предмета науки з метою отримання об'єктивних, істинних, багатоаспектних знань. Вчення про методи наукового пізнання називається методологією. *Методологічні основи науки державного будівництва і місцевого самоврядування* являють собою певні теоретичні блоки, що розкривають сутність та значення арсеналу методологічних способів і прийомів пізнання, які застосовуються для дослідження предмета цієї науки.

У науці державного будівництва та місцевого самоврядування використовуються різноманітні загально-філософські, загальнонаукові та спеціальні методи. У сучасній науці існує цілий арсенал *загальнофілософських* методів — діалектика, метафізика, матеріалізм, ідеалізм, монізм, плюралізм, гностицизм і агностицизм та інші. Однак найбільш широко наука державного будівництва та місцевого самоврядування на нинішньому етапі застосовує діалектичний метод, плюралістичний підхід, а також використовує елементи матеріалістичного та ідеалістичного методів дослідження державно-правових явищ.

Діалектичний метод, перш за все, знаходить свій вияв у вимозі об'єктивності та всебічності пізнання державно-правових явищ. Це означає, що вони повинні досліджуватися реально, висновки повинні робитися на основі усвідомлення дійсного перебігу процесів, подій, фактів із врахуванням різних чинників, що впливали на них. Через призму діалектичного методу державно-правові явища розглядаються в їх взаємному зв'язку, взаємодії та неупинному розвитку, в постійній динаміці та перетворенні поступових кількісних змін на корінні якісні зрушення, в боротьбі протилежностей, у боротьбі між старим та новим, відмираючим і новонароджуваним.

Плюралістичний підхід передбачає можливість використання в наукових цілях не якогось одного, а широкого спектру методологічних прийомів. Він базується на ідеологічній багатоманітності, інтенсивному процесі оновлення методології в напрямку конструктивної взаємодії різних теоретичних течій, розробці нових засобів дослідження. Плюралізм означає визнання можливості існування різноманітних точок зору, необхідності наукової дискусії та конструктивної критики.

Застосування *матеріалістичного підходу* дає змогу розглядати державно-правові явища як елементи суспільного буття, пояснювати їх сутність та еволюцію, виходячи з матеріальних умов, залежності від ста-

26
ну економічного розвитку. У методологічному арсеналі сучасних державознавчих наук можливе й використання деяких постулатів *ідеалістичного вчення*, особливо щодо обґрунтування ідей природного права на теологічному ґрунті, чи розгляд їх як права людської природи, права розуму.

Серед великої кількості *загальнонаукових* методів, які використовуються багатьма науками, наука державного будівництва і місцевого самоврядування застосовує такі.

Історичний метод дає можливість досліджувати еволюцію системи органів публічної влади, чинники, що впливали на розвиток владних інституцій, встановити переваги й недоліки існуючої моделі організації влади порівняно з попередньою.

До загальнонаукових методів пізнання належить і *системний підхід*, який базується на дослідженні органів публічної влади як цілісної впорядкованої системи, що складається із підсистем та елементів, тісно взаємопов'язаних цілями, принципами, формами, методами діяльності. Наука державного будівництва і місцевого самоврядування широко використовує *порівняльно-правовий метод* дослідження, що полягає в порівняльному аналізі організаційних аспектів функціонування владних органів різних країн. Це дає змогу враховувати позитивний зарубіжний досвід і напрацьовувати практичні рекомендації для вдосконалення організації й діяльності органів публічної влади в умовах державотворчих процесів в Україні.

Метод формально-логічного аналізу дає можливість виявити рівень відповідності процесів виникнення, функціонування й розвитку державно-правових явищ законам формальної логіки.

Формально-юридичний метод застосовується для встановлення змісту правових норм, що закріплюють організацію діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування та аналізу практики їх застосування, що дає змогу проаналізувати, наскільки реалії відповідають вимогам законодавства.

Крім зазначених методів у сфері державного будівництва і місцевого самоврядування використовуються й ряд інших загальнонаукових прийомів — дедукція, індукція, аналіз, синтез, сходження від абстрактного до конкретного.

Для вивчення державно-правових явищ використовуються й *спеціальні* методи, що розробляються в межах окремих наук (математичний, статистичний, моделювання, кібернетичний, психологічний, метод конкретно-соціологічних досліджень та інші), застосування яких дає можливість отримати більш поглиблені знання і сприяє багатоаспектності досліджень.

За допомогою *статистичного методу* можна отримати кількісні показники, що відображають стан, динаміку різних державно-правових

явищ, інститутів, а також дають змогу виявити певні тенденції в розвитку досліджуваних об'єктів. *Метод конкретно-соціологічних досліджень* дає змогу на основі спостереження, збору, обробки й аналізу документальної інформації щодо організації роботи органів публічної влади, результатів анкетування та опитувань робити відповідні висновки про ефективність організації та продуктивність діяльності, а також стосовно інших аспектів структурно-функціональної побудови системи органів публічної влади. *Кібернетичний метод*, пов'язаний із використанням понять і технічних засобів кібернетики, допомагає досліджувати

ступінь застосування вимог наукової організації праці в органах державної влади і місцевого самоврядування, рівень запровадження в роботі управлінського апарату сучасних інформаційних технологій та технічних засобів. При використанні *методу моделювання* можна створювати уявну модель державно-правових явищ, інститутів, відносин для пошуку шляхів оптимізації структури, функцій, компетенції та інших елементів організації й діяльності органів публічної влади. Оскільки наука державного будівництва та місцевого самоврядування поєднує теоретичні й практичні аспекти досліджень, великого значення набуває *метод державно-правового експерименту*, який активно використовується в нинішніх умовах трансформації організаційного механізму владних структур¹. Завдання даного методу полягають у перевірці в експериментальних умовах певних змін, що пропонуються для впровадження у практику державного й муніципального управління.

Отже, при вивченні питань державного будівництва і місцевого самоврядування використовується не окремо взятий прийом чи спосіб дослідження, а широкий комплекс методів пізнання, що дає можливість отримати достовірні, об'єктивні, цілісні знання про предмет науки. Важливе значення для дослідників проблематики державного будівництва та місцевого самоврядування має встановлення джерел цієї науки. *Джерела науки державного будівництва і місцевого самоврядування* — це інформаційні носії, матеріали, які містять знання в галузі державного будівництва і місцевого самоврядування. Ці джерела можуть бути поділені на кілька *видів*: 1) *наукові праці* вітчизняних і зарубіжних вчених, фахівців, у яких обґрунтовуються різні наукові погляди, концепції, ідеї з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; 2) *правові акти*, які закріплюють питання організації й діяльності органів публічної влади; 3) *матеріали практики діяльності* органів публічної влади (стенограми, протоколи, статистичні дані, архівні матеріали, документи, що створюються в процесі поточної діяльності).

¹ Закон України від 5 квітня 2001 року №2352-III «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» // Урядовий кур'єр. — 2001. — № 108. — 20 червня.

28

Провідне місце серед джерел науки належить творам теоретичного характеру, які можуть містити інформацію як про державно-правові явища, що відбуваються нині, так і про ті, що здійснювалися в минулому, а також про тенденції їх розвитку на майбутнє. При цьому до джерел можна віднести не тільки *праці вчених* саме цієї наукової галузі, а й роботи дослідників суміжних правових наук, які правлять теоретичною базою і сприяють комплексному висвітленню питань, що становлять предмет державного будівництва і місцевого самоврядування. Особливе значення для засвоєння навчальної дисципліни мають підручники та

навчальні посібники з курсу, перелік яких було викладено в попередньому підрозділі, однак вони містять лише обмежену суму знань, що не-обхідна в навчальних цілях. Основна частина наукових ідей, поглядів, концепцій міститься в монографіях, дисертаціях, наукових статтях, рефератах та інших роботах.

Важливими джерелами науки державного будівництва та місцевого самоврядування є *правові акти*, які закріплюють і регулюють питання організації й діяльності органів публічної влади, причому в дослідницькому аспекті цінність мають як діючі акти, так і ті, що вже втратили чинність. Серед юридичних актів, що належать до джерел науки, можна виокремити *нормативні акти, інтерпретаційні акти та акти застосування норм права*.

У системі чинних *нормативно-правових актів*, що є джерелами науки державного будівництва і місцевого самоврядування, головне місце належить *Конституції України*, яка, як нормативний акт вищої юридичної сили, містить фундаментальні положення у сфері організації і функціонування органів державної влади, органів влади АРК, місцевого самоврядування.

Деталізація конституційних норм щодо організації і функціонування органів публічної влади здійснюється на рівні *Законів України*. В аспекті предметної специфіки науки особлива увага приділяється законам, що регулюють питання організації та проведення виборів в Україні (закони «Про Центральну виборчу комісію», «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад і сільських, селищних, міських голів»). Принципове значення для розкриття основних елементів організації та діяльності органів публічної влади, їх структурних підрозділів та посадових осіб мають і закони, що регулюють їх загальний правовий статус («Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад»). Інформацію щодо окремих аспектів організації роботи органів

29

публічної влади можна отримати при аналізі Бюджетного кодексу, Регламенту Верховної Ради України, законів «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну охорону органів державної влади і посадових осіб», «Про джерела фінансування органів державної влади», «Про власність» та ін.

Наступний щабель у системі нормативно-правових актів, які є джерелами науки державного будівництва і місцевого самоврядування, — це *підзаконні нормативні акти*, що визначають статус і порядок роботи органів публічної влади та їх структурних підрозділів. За суб'єктами

прийняття в цій групі можна виокремити *акти Президента України*, (наприклад, укази «Про систему центральних органів виконавчої влади», «Питання Секретаріату Президента України», «Про порядок підготовки і внесення актів Президента України», розпорядження «Про забезпечення комплексного розвитку малих міст України» та ін.); *постанови Верховної Ради України* (наприклад, «Про структуру апарату Верховної Ради України», «Про затвердження Положення про “День Уряду України» у Верховній Раді України», «Про затвердження положень про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України та слухань у комітетах Верховної Ради України» та ін.); *постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим* (зокрема, «Про затвердження Положення про постійні комісії Верховної Ради Автономної Республіки Крим і їх функції», «Про затвердження Положення про забезпечення діяльності депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим», «Про затвердження Положення про Секретаріат Верховної Ради Автономної Республіки Крим» та ін.); *акти Кабінету Міністрів України* (серед яких *постанови* «Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України», «Про урядові комітети», «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації», *розпорядження* «Про додаткові заходи щодо поліпшення взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» тощо); *акти центральних органів виконавчої влади* (наприклад, наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов’язків і завдань», наказ Головного Контрольно-ревізійного управління України «Про затвердження Стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна» та ін.); *акти місцевих органів публічної влади* (регламенти місцевих рад та місцевих державних адміністрацій, положення про структурні підрозділи місцевих рад, про відділи та управління місцевих державних адміністрацій, про апарат місцевих рад, статuti територіальних громад та ін.).

30

Правозастосовчі акти як джерела науки державного будівництва і місцевого самоврядування сприяють виявленню особливостей організаційно-правових аспектів практичної діяльності органів публічної влади, допомагаючи при цьому більш точному встановленню специфіки здійснення певних процедур, що пов’язані з реалізацією компетенції. Такі акти приймаються кожним органом публічної влади та їх структурними підрозділами у процесі їх поточної діяльності. Для прикладу можна назвати правозастосовчі акти Верховної Ради України, що мають значення для характеристики організації її роботи, зокрема постанови «Про процедуру голосування під час повторного розгляду Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 13 вересня 2001 року № 2678-III, «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв’язку

з розглядом питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та процедуру його розгляду» від 24 квітня 2001 року № 2392-III та інші. До актів *інтерпретаційного характеру*, які є джерелами науки державного будівництва і місцевого самоврядування, можна віднести *рішення Конституційного Суду України* (наприклад, рішення від 19 травня 1999 року № 4-рп/99 (справа про запити народних депутатів України); від 9 лютого 2000 року № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування); від 21 грудня 2001 року №19-рп/2001 (справа щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим з іншими видами діяльності) та інші.

Важливе значення мають інтерпретаційні акти центральних органів виконавчої влади, які можуть прийматися у формі роз'яснень, листів, рекомендацій. Як приклад можна навести: *постанову Центральної виборчої комісії № 119 від 19 червня 2004 року «Про Роз'яснення щодо порядку реєстрації та статусу офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій по виборах Президента України 31 жовтня 2004 року»*; *роз'яснення Головного управління Державної служби України «Щодо проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування» №42/5690 від 10 жовтня 2001 року*, *лист Фонду державного майна України від 2 квітня 2003 року № 10-16-4097 «Щодо розрахунку орендної плати комунального майна»* та інші акти.

В умовах активної зовнішньополітичної діяльності України дедалі більшого значення в системі правових джерел науки набувають *міжнародно-правові акти*. Згідно з Конституцією, міжнародні договори України, ратифіковані парламентом, становлять невід'ємну частину національного законодавства. Найбільш значними міжнародно-правовими актами, що відображають європейські стандарти у сфері організації роботи органів публічної влади, є Європейська рамкова конвенція про транс-кордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 року, Європейська Хартія місцевого самовряду-

31
вання від 15 жовтня 1985 року, Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року та інші.

Як джерела науки державного будівництва і місцевого самоврядування можуть бути й *корпоративні акти* (наприклад, статuti й інші нормативні акти асоціацій місцевих рад), ознайомлення з якими дає можливість визначити структуру, функції, компетенцію, форми діяльності цих добровільних об'єднань. Крім цього, певний дослідницький інтерес становлять *договори нормативного змісту* (наприклад, договори про делегування чи розмежування повноважень між органами публічної влади), які дістають нині розвиток як самостійні джерела правового характеру.

Важливе значення для розвитку теоретичних досліджень науки мають *матеріали практики діяльності* органів публічної влади. Аналізуючи зміст

стенограм, протоколів засідань, статистичні дані, архівні матеріали щодо організації й діяльності органів публічної влади, їх нормотворчу та правозастосовчу практику науковці дістають можливість робити відповідні узагальнення, висновки і пропозиції як теоретичного, так і прикладного характеру.

§ 6. Поняття, система навчальної дисципліни «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» та її значення для підготовки юристів

Навчальну дисципліну «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» викладають на юридичних факультетах вищих навчальних закладів України з початку 90-х років ХХ століття. Вона тісно пов'язана з наукою і в багатьох аспектах збігається з нею, наука покладена в основу навчальної дисципліни, є її теоретичною базою, а навчальна дисципліна більш вузька за змістом, бо залежить від навчальної програми, кількості годин навчального курсу і включає питання і теми, необхідні для теоретичної і практичної підготовки юристів. Перед наукою стоять більш широкі завдання, пов'язані із вивченням дійсності з метою отримання фундаментальних і прикладних знань щодо системно-структурної організації влади, специфіки організації й діяльності органів публічної влади на різних історичних етапах в Україні та інших країнах світу. Завдання навчальної дисципліни полягає в засвоєнні студентами знань у більш концентрованому вигляді, засвоєнні матеріалу, отриманого у процесі наукових досліджень.

«Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» як навчальна дисципліна — це сукупність наукових знань у галузі державного будівництва і місцевого самоврядування, необхідних і достатніх для формування цілісного уявлення про організацію роботи органів публічної влади у процесі підготовки юристів, державних службовців,

32

фахівців органів державної влади і місцевого самоврядування. Як навчальна дисципліна «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» складається із таких тем:

1. Поняття державного будівництва і місцевого самоврядування та його зміст.
2. Державне будівництво і місцеве самоврядування як наука та навчальна дисципліна.
3. Поняття й елементи організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування в Україні.
4. Основи організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні.
5. Організація роботи Верховної Ради України.
6. Організація роботи народних депутатів України.

7. Організація роботи Президента України.
8. Організація роботи Кабінету Міністрів України.
9. Організація роботи центральних органів виконавчої влади.
10. Організація роботи місцевих державних адміністрацій.
11. Організація роботи Верховної Ради Автономної Республіки Крим.
12. Організація роботи органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим.
13. Організація місцевого самоврядування в Україні.
14. Організація роботи представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування.
15. Організація роботи депутатів місцевих рад.
16. Організація роботи виконавчих органів місцевих рад.
17. Відносини органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування в Україні з об'єднаннями громадян, судовими, правоохоронними органами та органами юстиції.

Навчальна дисципліна «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» має важливе значення для підготовки юристів. Вона сприяє розширенню загального та професійного кругозору слухачів, допомагає оволодіти методикою аналізу теоретичних та практичних аспектів організації роботи органів публічної влади, сформуванню цілісного уявлення про елементи організації роботи та закономірності їх функціонування, застосовуючи отримані знання у процесі практичної діяльності.

Навчальна дисципліна містить лише частину знань, що дає наука, однак оволодіння нею необхідне для формування повноцінного спеціаліста в галузі права, який має необхідні професійні, організаційно-управлінські, ідейно-політичні навички і вміння. Адаже в сучасних умо-

33
вах юрист повинен мати не тільки широку наукову і практичну підготовку, а й безперервно поповнювати свої знання, знати теорію і практику державотворення, орієнтуватися в історичних і сучасних процесах реформування державно-владних, юридичних і управлінських відносин, вміти користуватися організаційно-управлінським інструментарієм з метою ефективної організації власної роботи і роботи колективу, мати високу правову культуру.

Дисципліна «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» може бути віднесена до фундаментальних юридичних дисциплін, оскільки вона дає студентам теоретичні і прикладні знання, що вчать орієнтуватися в найважливіших державотворчих процесах, комплексно підходити до пізнання системно-структурної організації влади, розуміти форми, методи, принципи, основи, організаційну будову органів публічної влади, мати цілісне уявлення про організацію роботи органів державної влади і місцевого самоврядування. В умовах розбудови національної державності, формування і розвитку державних і са-

моврядних інституцій, активного процесу державного будівництва неможливо стати висококваліфікованим юристом без оволодіння цією системою знань.

Навчальний курс має й виховне значення. Він спрямований на підвищення правової свідомості, правової і державознавчої культури студентів, на розуміння корисності й необхідності державотворчих процесів, цінностей демократичних політико-правових інститутів, позитивне ставлення до права і практики його застосування, підвищення громадської активності.

34

Глава 2

Поняття й елементи організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні

§ 1. Загальна характеристика елементів організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні

Як було зазначено в попередньому розділі, предметом науки державного будівництва і місцевого самоврядування є суспільні відносини, що складаються в процесі організації та функціонування органів публічної влади. Однак термін «організація» може використовуватися для означення різних явищ і процесів. По-перше, під *організацією* розуміють певний об'єкт, систему зі складною внутрішньою структурою, елементи якої перебувають у стані динамічної цілісності. По-друге — це якісний стан упорядкованості тієї чи іншої сукупності предметів та явищ, внутрішня форма, структура системи. По-третє — це діяльність органу, людини щодо створення стану раціональної впорядкованості цілісної системи, досягнення більш злагодженої взаємодії між її елементами, тобто організаційна робота. При визначенні предмета державного будівництва і місцевого самоврядування термін «організація» охоплює всі названі аспекти.

З урахуванням предметної специфіки даної науки організацію державних і муніципальних органів теж слід розглядати в зазначених аспектах. Насамперед її розглядають як системно-структурну організацію публічної влади в країні, через яку народ реалізує владу, що йому належить. Система державних і муніципальних інститутів перебуває у стані організованості; її складові пов'язані субординаційними та координаційними зв'язками, функціонують за єдиними правилами, узгоджено, спрямовують свої зусилля на досягнення спільних цілей і завдань.

35

Якщо розглядати організацію як активну діяльність, що має на меті побудову системно-структурної організації публічної влади, то в такому контексті під *організацією органів публічної влади* слід розуміти процес, спрямований на визначення їх сфери діяльності і територіальної специфіки, впорядкування структурних елементів, реалізацію завдань і функцій, забезпечення взаємодії між підрозділами, ефективне використання ресурсів, які є в їхньому розпорядженні, з метою налагодження нормального функціонування органу. Виконання цих дій приводить до переведення певної моделі організації публічної влади зі статичного в динамічний стан, втілення у практику ідей, які були сформульовані у процесі побудови теоретичної конструкції такої організації.

Органи публічної влади перебувають у постійній динаміці, показують себе через свою *діяльність* у відносинах з іншими інститутами. Вона являє собою різновид соціальної діяльності, що здійснюється компетентними владними інституціями і націлена на виконання державних і суспільних завдань і функцій, що характеризується предметністю, впорядкованістю, планомірністю, професіональністю, державно-владним характером.

Організація і діяльність органів публічної влади являють собою неподільну єдність, утворюючи дві сторони суспільного буття цих органів. Тому повне і всебічне уявлення про статику й динаміку органів державної влади і місцевого самоврядування можна скласти тільки при комплексному підході. В науці державного будівництва і місцевого самоврядування комплексне уявлення про організацію й практичну діяльність владних інституцій формується шляхом використання системи юридичних показників — *елементів організації й діяльності органів публічної влади*.

На наш погляд, доцільно вирізняти сім таких елементів: 1) принципи; 2) функції; 3) компетенція; 4) внутрішньоорганізаційна будова; 5) основи; 6) форми; 7) методи.

Їхня роль у характеристиці суспільного буття органів публічної влади є неоднаковою. Зокрема, структура (внутрішньоорганізаційна будова) стосується тільки організації органів; функції, компетенція, форми і методи характеризують виключно їхню діяльність, а принципи і основи можуть використовуватися для визначення як організації, так і діяльності цих органів.

Діяльність органів публічної влади має *функціональну і процесуальну сторони*. Відповідно до цього можна виокремити й елементи, що характеризують функціонування і процедуру здійснення діяльності. З точки зору функціональної характеристики, до елементів діяльності органів публічної влади належать функції й компетенція. Функції виступають як основні напрямки діяльності, а компетенція — як характеристика того, що саме владна інституція може і повинна виконати в певній сфері життєдіяльності з метою успішної реалізації функцій. Способи

характеризують процесуальні аспекти роботи органів публічної влади. Для встановлення рівня ефективності діяльності важливо аналізувати її *результат*. Стосовно органів публічної влади такими результатами, зокрема, є *правові акти*, в яких виявляються й закріплюються юридичні дії, винесені рішення. Тому детальний аналіз того, як впливають правові акти органів публічної влади на суспільне життя, наскільки вони забезпечують упорядкування суспільних відносин, дає змогу досліджувати проблему ефективності владної діяльності.

При характеристиці організації роботи певних органів публічної влади суттєве значення мають також такі компоненти їх правового статусу, як порядок формування, характер взаємодії з іншими органами, а також гарантії діяльності. Ці юридичні характеристики хоч і не стосуються безпосередньо організаційних аспектів, але суттєво впливають на результативність їх роботи.

§ 2. Системно-структурна організація органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні

Об'єктом відносин, які складаються у процесі формування, функціонування й реформування публічної влади, є *системно-структурна організація органів державної влади і місцевого самоврядування*, яка являє собою складне системне утворення, зумовлене суспільно-політичною природою, соціальним і функціональним призначенням, формою державності, рівнем демократизації суспільства, розвитком економіки та іншими факторами і утворюється із сукупності окремих елементів — підсистем, органів, їх структурних підрозділів, територіальних представництв, які в процесі поточної діяльності взаємодіють між собою, з іншими елементами політичної системи задля виконання завдань, що стоять перед ними. З точки зору загальної теорії держави і права така система називається державним апаратом і системою місцевого самоврядування, а з позицій теорії організації — системно-структурною організацією публічної влади. Їй притаманні такі риси, як цілісність, раціональна єдність і внутрішня узгодженість елементів, координація та інтеграція всіх підрозділів, правова визначеність функціонального призначення окремих компонентів.

Характеристика внутрішньої форми організації публічної влади може бути здійснена шляхом аналізу її окремих елементів. В Україні як елементи системно-структурної організації публічної влади можуть розглядатися підсистема публічної влади, орган державної влади України, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, структурні підрозділи цих органів, їх ланки та окремі службовці, що виконують відповідні управлінські функції.

37

Нині більшість державознавців твердять про існування двох підсистем публічної влади — державної та муніципальної¹. Така позиція виглядає цілком обґрунтованою з огляду на те, що Конституція України в ч. 2 ст. 5 носієм суверенітету і єдиним джерелом влади назвала народ,

який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Виходячи зі змісту цієї норми, способом, формою здійснення народовладдя є й органи місцевого самоврядування. Це підтверджено Конституційним Судом України, який проголошує, що «місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади» (п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002). Влада народу, що ним здійснюється, має водночас ряд особливостей. Якщо владна діяльність усіх державних органів більшою чи меншою мірою спрямована на захист всенародних інтересів, то влада окремої ланки місцевого самоврядування здійснюється в інтересах місцевої територіальної громади, в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Саме тому влада народу при її здійсненні органами місцевого самоврядування має складовий характер. Всенародна влада виступає тут як сумарна влада, яка складається із суми місцевих влад і здійснюється територіальними громадами. Кожна громада здійснює владу безпосередньо і через обрані її членами представницькі органи — місцеві ради².

Органи влади Автономної Республіки Крим за Конституцією та чинним законодавством України не віднесені ні до органів державної влади, ні до органів місцевого самоврядування, що породжує численні дискусії з приводу визначення їхньої юридичної природи. За відсутності чіткого юридичного регулювання доцільно виокремити органи влади Автономної Республіки Крим в самостійну групу.

Для органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування притаманна низка спільних ознак: 1) утворюються і діють на основі, в межах повноважень і способами, що передбачені Конституцією та законами; 2) здійснюють управління суспільними справами; 3) наділені владними повноваженнями; 4) працюють за рахунок відповідного бюджету; 5) приймають свої рішення переважно у вигляді правових актів; 6) об'єднують підвладні структури за територіальною ознакою; рішення, прийняті ними в межах своєї компетенції, є загальнообов'язковими на відповідній території.

¹ Див.: *Кравченко В. В., Пітцик М. В.* Муніципальне право України: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 60; *Кампо В. М.* Місцеве самовряду-

вання в Україні. — К., 1997. — С. 4; *Баймуратов М. А., Григорьев В. А.* Муници-

пальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. — Одесса: Юридична література, 2003. — С. 27–52.

² Конституція України: Науково-практичний коментар / Ред. кол.: В. Я. Тацій,

Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. — Х.: Право; К.: Ін ЮРЕ, 2003. — С. 28–30.

терміном «органи публічної влади». Нині такий термін є загальноновизнаним і загальноновживаним у юридичній літературі¹.

Системно-структурна організація публічної влади в Україні виступає у вигляді окремих підсистем, які, незважаючи на відмінність, мають певні спільні риси: а) до їх складу входять органи публічної влади, що мають власну компетенцію, діють на певній території за допомогою певних форм і методів діяльності; б) між органами, що входять до відповідної підсистеми, існують тісні взаємозв'язки субординаційного чи координаційного характеру; в) вони беруть участь у виконанні завдань, що в цілому стоять перед державою, у реалізації державної політики. Кожна з підсистем вирізняється правовою, територіальною та матеріально-фінансовою основами своєї організації та діяльності, функціями й компетенцією, порядком формування, порядком проходження служби у відповідних органах, характером зв'язків з населенням та низкою інших юридичних ознак.

Основним, базовим елементом системно-структурної організації публічної влади, кожної з її підсистем є *орган публічної влади*, який з погляду сучасної державознавчої науки й теорії організації можна розглядати в кількох аспектах: у *функціональному* — як одиничну структуру влади, що виконує певні державні функції; у *соціологічному* — як різновид соціального інституту, колектив людей, виокремлений суспільством в порядку розподілу праці для виконання покладених на нього державних завдань у відповідній сфері діяльності; у *юридичному* — як самостійну владну інституцію, наділену необхідною компетенцією, що здійснює керівництво певною сферою суспільних відносин, використовуючи певні форми і методи діяльності; у *організаційному* — як частину організації, самостійний структурно відмежований підрозділ владного апарату, що має свою організаційну будову у вигляді взаємопов'язаних і підпорядкованих елементів².

Класифікація органів публічної влади може здійснюватися за багатьма критеріями, зокрема за функціональним призначенням, територією поширення та часом здійснення влади, порядком утворення, формою організації діяльності, порядком фінансування тощо.

¹ Див., напр.: Теория государства и права / Под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лу-

чина, Б. С. Эбзеева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – С.113–127; Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. А. Авакьян. – М.: НОРМА, 2000. – С. 425–426, 494; Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М.: Юринформцентр, 2001. – С. 5–27.

² Див.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 194; Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Органы государственной власти современной России: Учебное пособие. – М.: Изд-во «Дашков и К°», 2003.

– С. 21; Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Дер-

жавне управління: Навчальний посібник. – К.: Знання-Прес, 2003. – С. 262.
39

У контексті *функціонального призначення*, враховуючи конституційно закріплений принцип поділу влади в Україні, державні органи поділяються на органи законодавчої, виконавчої, судової влади. Крім такого традиційного поділу можна вирізнити президентуру, контрольно-наглядові органи (Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, органи прокуратури), виборчі органи (система виборчих комісій). У свою чергу, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування за *функціональним призначенням* класифікуються на представницькі та виконавчі. За *територією поширення влади* державні органи можуть бути загальнодержавними, регіональними та місцевими, органи влади Автономної Республіки Крим — тільки регіональними, а органи місцевого самоврядування — регіональними чи місцевими. За *часом здійснення влади* можна виокремити постійно і тимчасово діючі органи. При аналізі *порядку утворення* органів публічної влади розрізняють виборні та призначувані органи. За *формою організації діяльності* органи публічної влади поділяються на колегіальні та єдиноначальні. *Порядок фінансування* є підставою для класифікації органів на бюджетні та органи зі змішаним (бюджетно-госпрозрахунковим) порядком фінансування.

Системно-структурна організація публічної влади в Україні може розглядатися як сукупність органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, які утворюють певні *рівні механізму влади*.

Перший рівень цієї організації становлять органи державної влади, сукупність яких називається *системою органів державної влади*, або *державним апаратом*. До нього належать:

1. Президент України як одноосібний орган державної влади — глава Української держави.
2. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади.
3. Державні органи виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; б) міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом — центральні органи виконавчої влади; в) місцеві державні адміністрації — місцеві органи державної виконавчої влади в областях, районах, містах Києві й Севастополі та районах цих міст.
4. Система органів судової влади: а) Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції; б) суди загальної юрисдикції: загальні та спеціалізовані суди.

Другий рівень системно-структурної організації публічної влади становить система *органів влади Автономної Республіки Крим*, до якої належать: 1) Верховна Рада Автономної Республіки Крим як єдиний

представницький орган автономії; 2) органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим: а) Рада міністрів Автономної Республіки Крим — 40

вищий виконавчий орган автономії, б) центральні виконавчі органи автономії — міністерства, республіканські комітети, інші центральні органи, центральні органи зі спеціальним статусом.

Система органів місцевого самоврядування утворює третій рівень системно-структурної організації публічної влади в Україні. Його складовими виступають, насамперед, *представницькі органи місцевого самоврядування*, до яких належать: 1) сільські, селищні, міські ради — органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами; 2) районні й обласні ради — органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з числа депутатів; 3) районні в містах ради — представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради; 4) органи самоорганізації населення — будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні комітети. Елементом системи органів місцевого самоврядування є також *виконавчі органи місцевого самоврядування* — виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи.

§ 3. Система принципів організації й діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування

Принципи організації й діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування — це керівні ідеї, положення, що відображають закономірності формування, функціонування і розвитку органів публічної влади, на яких ґрунтується їх організація й діяльність. У юридичній літературі існує класифікація принципів на загальні й інституційні (спеціальні), конституційні і законодавчі, матеріальні і процесуальні, організаційні і функціональні¹.

Загальні принципи є основними засадами організації й діяльності всіх або більшості органів публічної влади, а інституційні (або спеціальні) характерні для окремих органів публічної влади. До загальних прин-

¹ Див.: Погорілко В.Ф. Конституційні засади державної влади в Україні // Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. — С. 12.

ва, поділу влади, законності, гласності, поєднання єдиноначальності і колегіальності, оптимальної децентралізації, поєднання виборності і призначуваності та інші.

Принцип гуманізму передбачає безумовний пріоритет прав і свобод людини в діяльності органів публічної влади. Згідно зі ст. 3 Конституції України, людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, а отже, й кожного з її органів.

Принцип народовладдя знайшов закріплення у ст. 5 Конституції України, яка проголошує народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Як форми народовладдя існують інститути представницької й безпосередньої демократії. Під формами безпосереднього народовладдя розуміють засоби безпосереднього відправлення громадянами владних функцій: форми представницької демократії знаходять свій вияв у діяльності владного апарату, органів державної влади й місцевого самоврядування. Нормативно закріпленими засобами безпосереднього народовладдя виступають вибори, всеукраїнські й місцеві референдуми, народні й місцеві ініціативи, громадські обговорення (слухання), збори громадян та інші.

Принцип унітаризму встановлений у ст. 2 Основного Закону, яка визначає, що Україна є унітарною державою. Із цього принципу випливає наявність єдиної системи органів державної влади, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни, єдиної системи законодавства, невизнання за територіальними одиницями навіть часткової політичної самостійності

Принцип верховенства права, визначений у ст. 8 Конституції України, спрямований на утвердження права як фактора прогресивного, демократичного, гуманістичного розвитку суспільства і держави. Цей принцип пов'язаний, перш за все, із пріоритетністю в суспільстві прав людини, закріпленням їх на законодавчому рівні, правовою рівністю, пануванням у суспільному та державному житті таких законів, котрі виражають волю більшості або всього населення країни, втілюючи при цьому загальнолюдські цінності та ідеали, взаємною відповідальністю особи і держави. Також він характеризується верховенством Конституції і законів у правовій системі, зв'язаністю правом усіх суб'єктів правовідносин. Із принципу верховенства права випливає, що правові нор-

42
ми є обов'язковими для всіх правових інституцій рівною мірою, як і для громадян¹.

Принцип поділу влади закріплений у ст. 6 Основного Закону і поля-

гає у здійсненні державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому слід враховувати, що державна влада є єдиною, це обумовлено єдністю і неподільністю державного суверенітету, єдністю системи державних органів та основних засад їх формування й діяльності на всій території країни. Однак єдність державної влади не виключає різних форм її прояву, поділу на гілки влади і розмежування державних функцій і повноважень між ними. Поділ влади дозволяє попередити надмірне зосередження влади в окремих державних органах чи в межах однієї гілки влади. Змістовне наповнення цього принципу становить і система «стримувань і противаг», спрямована на функціонування правового механізму стримувань кожної гілки влади іншими гілками, збалансування повноважень, запобігання і пом'якшення конфліктів між вищими органами державної влади.

Принцип поділу влади спрямований на раціоналізацію та оптимізацію діяльності державного апарату. Водночас він не поширюється на систему органів місцевого самоврядування, які не входять до системи державних органів, а також відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 21 грудня 2001 року № 19-рп/2001 не стосуються функціонування Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Принцип законності врегульований у ч. 2 ст. 19 Основного Закону України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України. Його сутність полягає у вимозі суворого дотримання приписів законів та інших нормативно-правових актів, сумлінного виконання покладених на них юридичних обов'язків владними інституціями, посадовими особами та іншими суб'єктами правовідносин. Здійснення принципу вимагає єдиного розуміння правових актів, їх тлумачення і застосування, єдності нормативної основи законності, забезпечення рівності усіх перед законом. Реалізація принципу можлива тільки при забезпеченні верховенства закону в системі нормативно-правових актів.

Принцип гласності вимагає обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків у системі публічної влади, широкої

¹ Конституція України: Науково-практичний коментар / Ред. кол.: В. Я. Тацій,

Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х.: Право; К.: Ін Юре, 2003. – С.44–46; То-

дыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины: Учебное пособие. – Х.:

Факт, 1999. – С. 65–70; Заєць А. Принцип верховенства права (теоретико-

методологічне обґрунтування) // Вісник Академії правових наук України. – 1998.

–

поінформованості громадян про організацію й діяльність органів публічної влади. Він означає відкритість органів публічної влади; прозорість діяльності владних інституцій, їх структурних підрозділів, апарату, посадових осіб; обов'язкове врахування думки громадськості у процесі розробки, прийняття й реалізації владних рішень; обов'язок інформування населення з боку владних органів усіх рівнів про свою діяльність, прийняті рішення, про значні політико-правові, соціально-економічні процеси та явища, що відбуваються в державі, регіоні чи на рівні територіальної громади¹.

Принцип поєднання виборності й призначуваності передбачає формування органів публічної влади на різних засадах залежно від їх статусу. Представницькі органи публічної влади (Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради, органи самоорганізації населення) формуються шляхом виборів. Президент України та сільський, селищний, міський голова як головна посадова особа територіальної громади також обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права. Призначуваними органами є, зокрема, Кабінет Міністрів України, центральні органи державної виконавчої влади, місцеві державні адміністрації. Обрання відрізняється від призначення альтернативністю кандидатур, хоча сама процедура може бути схожою (наприклад, голосування). Обранню віддається перевага, коли треба забезпечити високий ступінь довіри населення, високий рівень легітимності влади. Призначення застосовується, коли пріоритет віддається фаховості, діловим якостям кандидатів на посаду.

Принцип поєднання єдиноначальності й колегіальності в організації й діяльності органів публічної влади означає розумне поєднання у владному механізмі одноособового і колективного керівництва. У колегіальних органах (представницькі органи, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Центральна виборча комісія та ін.) рішення приймаються більшістю голосів їх членів після колективного обговорення. Єдиноначальними є органи, в яких вирішальна влада з усіх питань їхньої компетенції належить керівнику, який персонально відповідає за результати роботи цього органу (президентура, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та ін.).

Принцип оптимальної децентралізації полягає в раціональному, виваженому співвідношенні централізації й децентралізації, які покладені в основу організації й функціонування органів публічної влади. Централізація означає концентрацію повноважень у руках центральних органів влади, домінування субординації над координацією, створення жорстких ієрархічних структур і запровадження режиму суворої вико-

¹ Див.: Тодика Ю., Серьогін В. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 1 (12). – С. 57–58.

навської дисципліни. Децентралізація передбачає цілеспрямований процес розширення повноважень територіальних органів влади, переважання координаційних зв'язків над субординаційними, широку автономію територіальних органів влади, стимулювання політичної активності й ініціативи на місцях. Оптимальна децентралізація передбачає встановлення раціональних зв'язків між центральними й місцевими органами влади, залучення громадськості до процесу вироблення й реалізації владних рішень.

Крім означених загальних принципів, що покладені в основу організації й діяльності органів публічної влади, до цієї групи можна віднести принципи демократизму, професіоналізму, компетентності, економічності, системності і структурованості органів публічної влади, територіальності, підконтрольності, персональної відповідальності за виконання службових обов'язків, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів.

Спеціальні принципи притаманні кожному з органів публічної влади і зумовлені особливостями їх організації й діяльності. Наприклад, для організації й функціонування місцевого самоврядування в Україні характерними є принципи автономності місцевого самоврядування, субсидіарності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування та інші.

§ 4. Поняття, правове регулювання та співвідношення функцій і компетенції органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування

Грунтовний науковий аналіз будь-якого явища неможливий без попереднього визначення тих чинників, що впливають на його сутність і зміст. Стосовно організації й діяльності органів публічної влади таким чинником є їх функції й компетенція, які дають динамічну характеристику владних інституцій, уможливаючи глибше пізнання їх природи, призначення та змісту діяльності. Функції і компетенція органів публічної влади — це одні із фундаментальних категорій державознавчої науки. Сутність і соціальне призначення органів публічної влади розкривається за допомогою функцій. Вони мають об'єктивний характер, обумовлюються потребами суспільства і встановлюються залежно від основних завдань, що стоять перед владними інституціями на певному

етапі розвитку. Функції органів публічної влади характеризуються певною стабільністю, зазнаючи змін лише завдяки радикальним політичним, економіко-соціальним перетворенням, зміні державної органі-

зації, її пріоритетів. Функції органів публічної влади стосовно функцій держави мають похідний характер. Держава розподіляє їх між органами таким чином, щоб вони працювали узгоджено і являли собою єдиний цілісний механізм, який реалізує ці функції.

Таким чином, *функції* органів публічної влади — це об'єктивно обумовлені основні напрямки їх діяльності, що забезпечують поділ праці всередині державного механізму і характеризуються певною стабільністю, в яких відображаються завдання і соціальне призначення органів публічної влади.

Класифікація функцій може бути здійснена за різними критеріями.

За суб'єктами здійснення влади розрізняють функції держави, місцевого самоврядування, функції органів публічної влади, їх структурних підрозділів і посадових осіб, окремих службовців. За об'єктами здійснення влади можна виокремити політичні, економічні, соціальні, культурні, оборонні, зовнішньоекономічні, екологічні функції. За видами державної влади розрізняють законодавчу, виконавчу, судову, контрольно-наглядову, представницьку функції. За правовими формами здійснення влади функції можна класифікувати на нормотворчу, установчу, правозастосовчу, інтерпретаційну, контрольну, правоохоронну.

Функції органів публічної влади тісно пов'язані з компетенцією, яка є тим елементом організації роботи, що забезпечує максимальну диференціацію цих органів та унікальність їхнього правового статусу. Сама семантика слова «компетенція» передбачає фаховий підхід до публічного володарювання. Здійснювати публічну владу слід грамотно, зі знанням справи, чітко орієнтуючись у тій сфері суспільного життя, в якій складаються ті правовідносини, суб'єктом яких є цей орган, що дає змогу зробити аналіз компетенції.

На відміну від функцій, які формулюються досить загально, компетенція органу публічної влади окреслюється за допомогою максимально конкретних формулювань, які дають змогу дати цілком однозначну відповідь на питання: що має право і що повинен робити цей орган за кожним із доручених йому напрямків суспільного управління з метою цілеспрямованого впорядкування громадського життя, згідно з його стратегічними цілями і завданнями.

Компетенція є юридичною характеристикою, за допомогою якої точно фіксується положення певного органу в політико-правовому просторі. Її складові елементи дають змогу максимально чітко визначити правове положення конкретного органу як суб'єкта владних правовідносин. Як правильно зазначається в юридичній літературі, незалежно від того, є компетенція повністю самостійною (конкретного ор-

46

гану публічної влади) чи має похідний характер (структурних підрозділів чи посадових осіб), можна говорити про її подвійне призначення. Шляхом державно-владного встановлення компетенції чітко фіксується обсяг та зміст діяльності того чи іншого суб'єкта, що здійснює управління.

Одночасно проводиться розмежування його функцій з функціями інших суб'єктів, що співвідносяться з ним як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю», іншими словами, закріплюється певний порядок розподілу всієї сукупності державних функцій, що реалізуються управлінським апаратом¹.

Структурно компетенція являє собою сукупність предметів відання і повноважень. З метою нормального функціонування, усунення дублювання і правильного поділу праці кожна владна інституція повинна діяти спеціалізовано, тобто в певних сферах суспільних відносин. Така сфера діяльності, в межах якої діє орган, визначається першочергово і юридично закріплюється. В юриспруденції вона дістала назву *предмети відання*, під якими розуміють юридично визначені сфери суспільних відносин, в межах яких діє владний суб'єкт. Це можуть бути, наприклад, сфери промисловості, будівництва, архітектури, сільського господарства, транспорту, зв'язку, освіти, науки, культури, охорони здоров'я. Однак визначення компетенції тільки як предметів відання є недостатнім, оскільки неможливо встановити компетенцію органу, не окресливши конкретні можливості його поведінки в публічних відносинах, його права й обов'язки, які іменуються повноваженнями. У компетенції органів публічної влади права і обов'язки зливаються в повноваження як єдине ціле — «право-обов'язки», оскільки за наявності певних юридичних фактів орган не може не реалізувати своїх повноважень, він повинен їх використати.

Таким чином, *компетенція* органів публічної влади являє собою сукупність закріплених у нормативно-правових актах предметів відання та повноважень органів публічної влади, шляхом встановлення яких фіксується обсяг та зміст діяльності владних суб'єктів.

Компетенція є більш динамічним явищем, ніж функції, бо вона досить часто змінюється, уточнюється, доповнюється у зв'язку із оптимізацією, вдосконаленням державного апарату, що обумовлено постійними процесами державного й суспільного розвитку. Зміна ж функціонального призначення владних інституцій, як було зазначено вище, як правило, пов'язана з перетвореннями революційного характеру. Що стосується правового регулювання функцій та компетенції органів публічної влади, то на сьогодні компетенція більш чітко закріплена правовими нормами, ніж функції, які врегульовані правом частково і нерідко виводяться зі змісту компетенції.

¹ Совершенствование аппарата государственного управления (конституционный аспект) / Под ред. В. В. Цветкова. — К.: Наукова думка, 1982. — С. 189.

47

§ 5. Поняття і система форм діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування

Функції й компетенція становлять внутрішній, сутнісний бік діяль-

ності органів публічної влади, однак її аналіз був би неповний без детального визначення її зовнішнього боку, який характеризують форми реалізації функцій та компетенції або форми діяльності. У процесі реалізації функцій і компетенції проявляється воля суб'єкта, спрямована на досягнення певної мети в тому порядку і вигляді, які передбачені правовими нормами. При цьому юридично закріплені повноваження набувають конкретного характеру і знаходять вираження у вигляді певних дій і операцій. Такі дії владних інституцій можуть бути різного характеру — правового, організаційного, матеріального, технічного. Усе розмаїття дій органів публічної влади щодо реалізації функцій і компетенції можуть бути зведені в певні однорідні групи, практичне вираження яких і дістала назву форм діяльності. Реалізація функцій і компетенції завжди є певним процесом, який характеризує динаміку владної діяльності, а тому форми діяльності пов'язані з певними правовими й організаційними процедурами, в межах яких і відбувається здійснення функцій і повноважень органів публічної влади. Отже, *форма діяльності* — це зовнішнє вираження однорідних дій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи в процесі реалізації функцій і компетенції в правових і організаційних рамках. Проблема форм діяльності постійно привертає до себе увагу вчених, про що свідчить розмаїття думок щодо їх класифікації. Одні вчені, керуючись галузевою специфікою видів державної діяльності, вирізняють законодавчу, виконавчу (управлінську), судову, контрольно-наглядову форми діяльності¹. Однак у цьому разі йдеться скоріше не про форми, а про функції, що реалізуються різними гілками влади. Інша частина вчених поділяє форми діяльності на правові та неправові². Проте така класифікація виглядає не зовсім коректною з точки зору семантики, оскільки у правовій державі владні органи повинні здійснювати свою діяльність тільки на основі права, в межах закону.

¹ Див.: *Голунский С. А., Строгович М. С.* Теория государства и права. – М.: Юриздат, 1940. – С. 54; *Теория государства и права / Под ред. Н. И. Матузова,*

А. В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – С. 75.

² *Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева.* – М.: Юрист, 1994. – С. 285; *Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева.* – М.: Юнити-Дана, 2000. – С. 111–

112; *Пылин В. В.* Муниципальное право Российской Федерации. – СПб.: Юрид.

центр Пресс, 2003. – С. 105.

Залежно від характеру наслідків (отриманого результату) форми діяльності більш доцільно класифікувати на правові, організаційні й матеріально-технічні. *Правові форми діяльності* пов'язані з виконанням юридично значущих дій у строго зазначеному законом порядку. За їх

допомогою відбувається фіксація рішень і дій органів публічної влади, що мають юридичний зміст. Результатом правової діяльності є акт правового характеру. *Організаційні форми діяльності* здійснюються в межах чинного законодавства і на його підставі, однак не потребують строгого юридичного оформлення і, як правило, самі по собі не спричиняють юридичних наслідків. *Матеріально-технічні форми діяльності* також не потребують видання спеціальних юридичних актів — їх проводять в порядку поточної роботи. Їхня специфіка полягає в тому, що вони є зовнішнім проявом різних операцій матеріально-технічного характеру, які використовуються для забезпечення діяльності органів публічної влади. Здійснюючи класифікацію правових форм діяльності органів публічної влади, підтримуємо позицію науковців, що розрізняють нормотворчу, правозастосовчу, інтерпретаційну, установчу, контрольну, правоохоронну форми¹. При цьому не слід змішувати функції і правові форми діяльності владних органів, пам'ятаючи, що правові форми завжди пов'язані з діями виключно правового характеру і юридично значущими наслідками, виражаються у здійсненні безпосередніх операцій з матеріальними і процесуальними нормами права за допомогою засобів юридичної техніки, їх результати завжди закріплюються у відповідних правових документах, що мають офіційний характер і обов'язкові для виконання. Змістовне наповнення функції є більш широким, оскільки її реалізація передбачає сукупність дій як правового, так і організаційно-технічного характеру, не обов'язково пов'язана з прийняттям правових актів чи призводить до виникнення, зміни або припинення правовідносин.

Кожна правова форма діяльності складається із однорідних дій і операцій правового характеру, які у своїй сукупності утворюють певний процес, що характеризується особливими стадіями і провадженнями. Стадії і провадження кожної з правових форм діяльності відрізняються за кількістю та змістом етапів, колом суб'єктів, процесуальними строками тощо.

Залежно від характеру дій з нормами права розрізняють такі правові форми діяльності: нормотворчу, правозастосовчу, інтерпретаційну, установчу і контрольну. *Нормотворча* форма діяльності — це сукупність дій і процедур щодо створення, зміни й скасування нормативних приписів.

Правозастосовча форма діяльності являє собою сукупність дій і процедур щодо виконання нормативно-правових актів, видання актів засто-

¹ Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х.: Право, 2002. — С. 82.

сування права. *Інтерпретаційна* форма діяльності полягає у здійсненні дій і процедур щодо з'ясування і роз'яснення змісту правових норм.

Установча форма діяльності пов'язана із діями і процедурами щодо створення, реорганізації й ліквідації владних інституцій. *Правоохоронна* форма діяльності — це сукупність дій і процедур щодо охорони норм права

від порушень, захисту прав і законних інтересів суб'єктів суспільних відносин. *Контрольна* форма діяльності являє собою сукупність дій і процедур щодо перевірки й нагляду за додержанням, виконанням та застосуванням правових приписів суб'єктами суспільних відносин. Тотожні правові форми діяльності різних органів публічної влади (наприклад, парламенту й уряду) складаються з аналогічних стадій, але суттєво відрізняються за порядком документообігу, строками здійснення певних дій (операцій), конкретними процедурами підготовки і прийняття рішень, методикою.

Залежно від предмета, тобто від характеру питання, що підлягає вирішенню, в межах кожної з названих форм діяльності органів публічної влади вирізняються окремі провадження. *Провадження* — це особливі процедури розгляду певного кола питань в межах однієї правової форми діяльності органу публічної влади. Наприклад, у межах нормотворчої форми діяльності Верховної Ради України можна виокремити законодавче провадження (законодавчий процес) і підзаконне (щодо нормативних постанов), а в межах правозастосовчої форми діяльності Президента України — провадження щодо визнання іноземних держав, щодо введення надзвичайного стану, з питань помилування тощо. Крім того, за підставами ініціювання всі провадження поділяються на ординарні (здійснюються за звичайних обставин) й неординарні (застосовуються за спеціальних умов). Усі провадження регулюються процесуальними нормами, які містяться або в статутних нормативних актах (законах, статутах, положеннях), або в спеціальних процесуальних документах (регламентах, положеннях, порядках тощо).

Кожне провадження складається зі стадій — окремих етапів, логічно пов'язаних між собою загальною метою і спільним юридичним результатом. У свою чергу, стадії розпадаються на окремі дії учасників цього процесу, тобто на цілеспрямовані, вольові акти їхньої поведінки. Як правило, кожна з таких дій, що має юридичні наслідки, документально фіксується і має здійснюватися в жорстко встановлені строки.

Правові форми діяльності органів публічної влади існують у тісному зв'язку з організаційними формами діяльності, які пов'язані зі здійсненням певних колективних чи індивідуальних дій органів і посадових осіб у межах чітких організаційних процедур. Організаційні форми діяльності не справляють такого безпосереднього впливу на суспільні відносини, як правові форми, однак завдяки їм здійснюються підготовчі

50

дії, узгоджуються різні позиції, робляться відповідні висновки в процесі пошуку оптимальних шляхів вирішення проблеми¹.

Залежно від кількості суб'єктів, що здійснюють організаційну діяльність, розрізняють *колегіальні і індивідуальні форми*. Залежно від ступеня впливу на результат владної діяльності організаційні форми діяльності поділяються на основні і допоміжні. До *основних організаційних форм* діяльності, зокрема, можна віднести сесії Верховної Ради

України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, парламентські, комітетські, громадські слухання, засідання Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчих комітетів місцевих рад, колегії центральних органів виконавчої влади і місцевих держадміністрацій, індивідуальну роботу депутатів у округах та ін. Серед *допоміжних організаційних форм* діяльності виокремлюють наради, обговорення, семінари, перевірки, офіційні візити за кордон і робочі поїздки по країні посадових осіб, прес-конференції, інтерв'ю, індивідуальний прийом громадян і посадових осіб, переговори та ін. *Матеріально-технічні форми* діяльності мають допоміжний характер, сприяють процесу реалізації функцій і компетенції, забезпечуючи, обслуговуючи і фіксуючи заходи і дії органів публічної влади, їх підрозділів, посадових осіб. Вони зводяться до виконання операцій технічного, матеріального, інформаційного характеру (діловодство, збір і обробка інформації, звіти, прогнози, кошториси, довідки, бухгалтерський облік, статистика, картотечна робота, побутове, технічне, інформаційне, транспортне забезпечення тощо). Здійснює таку роботу оперативний персонал органів публічної влади, який працює під безпосереднім керівництвом з боку посадової особи, що очолює цей орган.

§ 6. Поняття і система методів діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування

У процесі реалізації функцій і компетенції владні органи застосовують певні прийоми, способи досягнення поставлених цілей, за допомогою яких здійснюється впорядкування, забезпечення ефективності владної діяльності, організація управлінського процесу, відбувається вплив на поведінку і суспільну діяльність суб'єктів. Для їх означення використовуються поняття «управлінські методи», «методи діяльності органів публічної влади», «методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування».

¹ Див.: *Атаманчук Г. В.* Теорія державного управління. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 246.

51

У юридичній літературі існують різні погляди щодо видів і властивостей методів діяльності владних інституцій. Зокрема, за функціональним змістом розрізняють адміністративні (розпорядчі, регламентаційні, нормативні), економічні (планування, державне регулювання, ціноутворення, економічне стимулювання та ін.), правові (правове регулювання, переконання і примус, субординація і координація), соціально-психологічні (соціальні, морально-етичні, психологічні) методи. За характером управлінського впливу їх поділяють на методи правового регулювання й публічного адміністрування¹. За формами діяльності одні вчені вирізняють методи правотворчої, оперативно-виконавчої, правоохоронної діяльності, методи роботи з інформацією, методи підготовки

і проведення організаційних заходів, добору й розвитку управлінських кадрів, методи виконання². Інші державознавці вважають, що методи діяльності державних органів, територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб можна підрозділити на правові, організаційні та організаційно-правові³.

На нашу думку, методи діяльності органів публічної влади можна класифікувати на правові, організаційні, соціально-психологічні. Враховуючи складність і багатовимірність проблеми, розмаїття думок щодо класифікації методів діяльності органів публічної влади, доцільно підійти до цього питання, керуючись їх призначенням. Адже методи — це способи і прийоми, що дають змогу упорядкувати і ефективно організувати реалізацію функцій і повноважень органів публічної влади. Процес реалізації функцій і повноважень органів публічної влади має певні стадії. Незалежно від того, яка конкретно функція реалізується, її здійснення починається з планування, збору й обробки інформації, продовжується виробленням рішення, його виконанням і закінчується контролем за виконанням рішення. Для кожного з цих етапів характерні свої засоби досягнення поставлених цілей. При цьому у процесі реалізації можуть бути задіяні органи публічної влади, їх структурні підрозділи та посадові особи, які повинні координувати свою роботу на всіх етапах владної діяльності. Відповідно використовуються способи і прийоми підвищення ефективності їх праці, професіоналізму, службової та соціальної активності.

Таким чином, слід виокремити організаційні методи, що мають універсальний характер, — *планування, інформаційного забезпечення,*

¹ Див.: *Малиновський В. Я.* Державне управління: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 369.

² Див.: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. — М.: Омега-Л, 2004. — С. 250.

³ Див.: *Колодій А. М., Олійник А. Ю.* Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / За ред. Я. Ю. Кондратьєва. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 42; *Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького.* — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 191.

52

вироблення рішень, організації виконання, контролю за виконанням, координації діяльності, роботи з кадрами.

Метод планування полягає в сукупності способів і прийомів визначення основних завдань, напрямків діяльності в майбутньому, заходів досягнення намічених показників. Планування є одним з основних способів організаційного забезпечення органами публічної влади реалізації функцій і компетенції. Відповідно до того, на який період розраховане планування, воно поділяється на оперативне (місячне, тижневе), поточ-

не (квартальне) й перспективне (річне). Різновидом методу планування є прогнозування, яке пов'язане із передбаченням розвитку суспільних процесів на більш віддалений проміжок часу.

Планування роботи здійснюється на основі програм, правових актів, пропозицій. Плани роботи, як правило, передбачають перелік актуальних питань, пов'язаних з реалізацією функцій і повноважень владних органів, перелік основних заходів, проведення яких здійснюється органом або за його участю, та їх строки, осіб, відповідальних за їх підготовку і проведення. На підставі загального плану роботи органу публічної влади здійснюється планування діяльності структурних підрозділів, апарату, складаються графіки роботи посадових осіб. Плани роботи органів публічної влади мають комплексний характер, вони передбачають комплекс заходів правового, організаційного, матеріально-технічного характеру щодо реалізації функцій і повноважень.

В умовах переходу до інформаційного суспільства дедалі більшого значення набуває *метод інформаційного забезпечення*, що являє собою сукупність прийомів і способів одержання, збирання, створення, використання, розповсюдження і зберігання інформації органами публічної влади, їх структурними підрозділами, посадовими особами, службовцями задля задоволення інформаційних потреб у процесі реалізації своїх функцій і повноважень.

Для кожного з видів інформаційної діяльності характерна сукупність специфічних прийомів і способів здійснення. Зокрема, отримання необхідної інформації відбувається такими способами: 1) емпіричним — шляхом проведення індивідуальних бесід з посадовими особами і пересічними громадянами, отримання звітів та інформації від посадових та службових осіб, шляхом обробки й аналізу звернень громадян, опрацювання повідомлень друкованих, аудіовізуальних та електронних засобів масової інформації тощо; 2) теоретичним — в результаті наукових пошуків, узагальнень, з'ясування нових фактів і закономірностей через абстрактне мислення. Розповсюдження інформації, наприклад доведення прийнятих правових актів до відома відповідних посадових осіб, здійснюється через фельд'єгерську службу, через поштовий, телефонний чи факсимільний зв'язок, шляхом їх оприлюднення в офіційних засобах масової інформації. Доведення інформації про діяльність органів

53

публічної влади до громадськості відбувається через засоби масової інформації, шляхом проведення брифінгів, прес-конференцій, «гарячих ліній», розповсюдження прес-релізів, надання інтерв'ю, відповідей на звернення громадян, надання довідок, необхідних документів і витягів з них тощо. Інтенсивний обмін інформацією відбувається під час зборів громадян, громадських слухань, обговорень питань щодо діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб.

З метою забезпечення органів публічної влади повною й вірогідною інформацією, спілкування з громадськістю в кожному з них утворюють-

ся спеціалізовані підрозділи — прес-служби, управління громадських зв'язків, інформаційно-аналітичні центри, дослідницькі служби тощо. *Метод координації* — це способи і прийоми взаємодії, узгодження, коригування дій органів публічної влади, їх підрозділів, посадових осіб у процесі реалізації функцій і повноважень. Вони залежать від характеру відносин і зв'язків між суб'єктами, що задіяні в управлінському процесі. Якщо суб'єкти перебувають у стані підпорядкованості, залежності, відносини між ними набувають субординаційного характеру, відповідно й способи взаємодії називаються методом координації-субординації. Якщо відбувається узгодження дій між владними інституціями, що не є підпорядкованими, виникає метод координації-взаємодії.

Різноманітні засоби координації можуть бути класифіковані на:

а) *інституційні* (створення спільних органів: координаційних, консультативних, дорадчих); б) *правові* (прийняття спільних або погоджених актів, участь у розробці правових актів кількох владних суб'єктів); в) *організаційні* (проведення спільних заходів: спільних і розширених засідань, колегій, семінарів, конференцій, «круглих столів», звітів, перевірок тощо); г) *інформаційні* (спільне обговорення проблеми, обмін інформацією: листування, переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів тощо); г) *матеріально-фінансові* (спільне фінансування заходів, створення спільних підприємств та організацій та ін.).

Метод роботи з кадрами — полягає в сукупності способів і прийомів щодо оптимального добору, розстановки, професійної орієнтації, навчання, створення сприятливого соціально-психологічного клімату, стимулювання, контролю персоналу з метою забезпечення органів публічної влади висококваліфікованими, професійними, компетентними, ініціативними, відповідальними кадрами. Комплексне застосування таких прийомів дає можливість створити умови для ефективного функціонування організації, виявлення ініціативи і творчості службовців, їх професійного розвитку, соціально-психологічної єдності колективу, підвищення якості праці.

Серед засобів і прийомів роботи з кадрами можна назвати розробку стратегії і методик добору кадрів, проведення співбесід, тестування, конкурсний відбір на посади, аналіз і прогнозування розвитку кадро-

54
вого потенціалу, стажування, переатестацію, перепідготовку та підвищення кваліфікації, заходи щодо правового, морального, естетичного і фізичного виховання, підвищення трудової та громадської активності співробітників, гуманізацію праці, способи формування позитивної морально-психологічної обстановки в колективі, удосконалення його соціальної структури, моральне й матеріальне стимулювання, застосування різних форм контролю за діяльністю службовців, накладення стягнень.

Метод вироблення рішень — уособлює засоби і прийоми визначення можливих шляхів розв'язання проблеми, підготовки необхідної інформації, розробки варіантів рішення, аналізу наслідків його реалізації,

вибору й ухвалення рішення. Такі прийоми застосовуються з метою оперативного, ефективного вирішення проблеми та вироблення обґрунтованих, якісних, законних, економічних рішень.

Органи публічної влади у процесі своєї поточної діяльності приймають величезну кількість рішень правового, соціального, політичного, економічного, організаційного, наукового характеру. Вони спрямовані на розв'язання певних проблемних питань, врегулювання суспільних відносин, вирішення управлінських ситуацій. Для прийняття оптимальних рішень необхідно знати основні положення теорії прийняття рішень, практики їх застосування, закономірностей етапів вироблення рішень, вимог, що до них ставлять.

Початковим етапом вироблення рішення є визначення й аналіз проблеми, яка потребує врегулювання. Головне завдання цієї стадії — оцінити потребу в прийнятті нового рішення. При цьому використовуються такі засоби, як узагальнення й структурування проблеми, експертні оцінки, індивідуальний і груповий аналіз ситуації, експерименти, моделювання¹. Наступна стадія включає збір і обробку інформації щодо проблемної ситуації, яка може здійснюватися за допомогою збору фактичних, документальних, наукових даних, опитування, отримання інформації за допомогою сучасних інформаційних технологій. Обробка може здійснюватися вручну чи шляхом застосування автоматизованих технологій. На основі отриманої інформації відбувається розробка кількох варіантів рішення за допомогою прийомів аналізу, порівняння, моделювання, колективного обговорення, дискусій. На цьому етапі слід проаналізувати наслідки від реалізації рішення, використовуючи статистичні, економічні, математичні засоби.

Процес прийняття рішення може здійснюватися шляхом індивідуального чи колективного ухвалення, на основі консенсусу чи голосування, з використанням позиції консультативно-дорадчих структур чи без них.

¹ Див.: *Васильєв А. С.* Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми. – Одеса: АО БАХВА, 1997. – С. 61–62; *Малиновський В. Я.* Державне управління: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2003.

С. 253.

55

Аналіз застосованого прийому дає змогу зробити висновок про авторитарний, консультативний чи груповий стиль ухвалення рішення.

Рішення, що ухвалюються органами публічної влади, можуть набувати правової форми. Так, Верховна Рада України приймає закони і постанови; Президент України — укази й розпорядження; Кабінет Міністрів України — постанови і розпорядження; Верховна Рада Автономної Республіки Крим — постанови і рішення; Рада міністрів Автономної Республіки Крим — постанови, рішення, розпорядження; центральні органи державної виконавчої влади — накази керівника, інструкції, положення, правила, постанови, рішення; місцеві державні адміністрації —

розпорядження голови державної адміністрації, накази начальників управлінь і завідуючих відділами; місцеві ради — рішення; голови рад — розпорядження; виконкоми місцевих рад — рішення.

Вимоги, яким повинні відповідати рішення владних органів, зводяться до обґрунтованості, законності, конкретності, економічності, дотримання правил оформлення.

Метод організації виконання рішень являє собою сукупність способів і прийомів доведення прийнятих рішень до виконавців і забезпечення їх практичної реалізації. Рішення може бути офіційно оприлюднене чи передане безпосереднім виконавцям у вигляді повного текстуального оформлення, витягів, резолюцій. Головною вимогою є раціональне, чітке викладення матеріалу; оперативність передачі; правильне визначення кола виконавців та зацікавлених суб'єктів, яким направляється рішення, способів і форм передачі. Слід вирішити й питання матеріально-технічного забезпечення його виконання.

Після отримання рішення необхідно забезпечити ознайомлення з його змістом усіх суб'єктів, причетних до його реалізації, розробити план виконання, визначивши конкретні заходи з реалізації, відповідальних осіб та строки виконання.

Метод контролю полягає в сукупності способів і прийомів перевірки виконання рішень, завдань, доручень, виявлення допущених відхилень та визначення шляхів усунення наявних недоліків. На відміну від однойменної функції, метод контролю характеризує не змістовно-цільове призначення діяльності органу публічної влади, а лише спосіб забезпечення належного виконання прийнятих рішень. У теорії державного управління про цей метод говорять як про одну з функцій¹ чи елементів² управління. Контрольні заходи можуть бути досить різноманітними: ревізія, перевірка, обстеження, заслуховування звітів. Предметом контролю може бути діяльність органів чи структурних підрозділів в цілому (загальний контроль) або

1 Див.: *Кочерин Е. А.* Основы государственного и управленческого контроля. – М.: Филинь, 2000. – С. 71.

2 Див.: *Гаращук В. М.* Контроль та нагляд у державному управлінні. – Х.: Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого, 1999. – С. 7.

56

діяльність в окремих сферах, на окремих ділянках роботи (вибірковий контроль). Лінійний контроль здійснюється керівником щодо підпорядкованих йому підрозділів та посадових осіб і стосується загальних питань їхньої діяльності, а функціональний — відповідними службами й підрозділами і має на меті перевірку певної групи показників (контроль за дисципліною праці, контроль за додержанням строків виконання доручень, контроль за цільовим використанням бюджетних коштів тощо). Контроль може бути внутрішнім (відомчим) і зовнішнім (позавідомчим), плановим і позаплановим, документальним і фактичним.

Правові методи пов'язані з використанням певних організаційно-впорядковуючих властивостей права як одного з найважливіших со-

ціальних регуляторів. Серед них можна виокремити методи загального й індивідуального регулювання, встановлення нормативів (метод стандартизації), дозвольно-реєстраційний метод (ліцензування, патентування, встановлення квот, видача дозволів, реєстрація), а також методи уповноважування, зобов'язування та заборони.

Соціально-психологічні методи базуються на використанні наукових положень соціології та психології і являють собою певні важелі впливу на соціально-психологічний клімат у колективі, на працездатність співробітників відповідних органів публічної влади. До них належать методи соціологічних досліджень (соціометрія), соціального прогнозування та соціального планування.

Універсальними методами діяльності органів публічної влади є переконання і примус. *Переконання* полягає у здійсненні заходів щодо формування у підвладного суб'єкта власної впевненості в необхідності неухильного й сумлінного виконання управлінських рішень, а *примус* — у здійсненні цих рішень незалежно від волі підвладних. Залежно від характеру соціальних регуляторів, що використовуються при цьому, переконання і примус можуть мати як правовий, так і позаправовий характер. Позаправове переконання може мати вигляд агітації, пропаганди, морального стимулювання, а позаправовий примус втілюється в заходах моральної або корпоративної відповідальності. Правове переконання оформлюється у вигляді нормативних або виконавчо-розпорядчих юридичних приписів, а правовий примус втілюється в заходах попередження, припинення або юридичної відповідальності.

§ 7. Наукова організація управлінської праці в органах державної влади і місцевого самоврядування, її основні вимоги

Зростання масштабів і ускладнення завдань управління нині потребують всебічного посилення чіткості, злагодженості, культури в роботі

57
всього державного апарату, подальшої раціоналізації управлінської праці. Вирішення цих завдань у роботі органів державної влади і місцевого самоврядування здійснюється насамперед шляхом застосування наукової організації управлінської праці (НОУП). *НОУП* — це система узагальнених знань про оптимальну організацію управлінської праці, засіб забезпечення її високої продуктивності за допомогою досягнень сучасної науки і техніки.

Об'єктом НОУП є сама організація управлінської праці, *засобами* — передовий досвід, наука і техніка, а *цільми* — підвищення ефективності управлінської праці, збереження здоров'я людини та виховання свідомого ставлення до праці.

Вимоги НОУП охоплюють усю сферу державного будівництва та місцевого самоврядування, реалізуються як в організації органів публічної влади, так і в процесі їх спрямовуючої діяльності. При цьому

термін «управлінська праця» використовується в широкому розумінні слова, тому НОУП стосується роботи не тільки працівників виконавчих органів, але й інших органів публічної влади в цілому, всіх їхніх структурних підрозділів, як індивідуальних, так і колективних форм діяльності. Вимоги НОУП є важливим виразником зв'язків роботи органів публічної влади з науково-технічним прогресом. Вони поєднують висновки щодо ефективності управління, вироблені різними суспільними науками — інформатикою, наукою управління, соціальною психологією, наукою адміністративного права та ін.

Шляхом застосування в діяльності органів публічної влади вимог НОУП має досягатися ефективність управлінських процесів, під якою розуміють досягнення потрібних результатів при мінімальних витратах. До елементів ефективності належать: ступінь, критерії, особистості, організаційно-правові, психологічні та організаційно-технічні умови і чинники.

До основних напрямків НОУП у діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування належать:

1. Побудова оптимальної системи і структури органів публічної влади, що включає: а) забезпечення відповідності між структурою органів публічної влади і їхніми цілями, завданнями, функціями; б) досягнення доцільного співвідношення між посадовими особами і технічним персоналом, між галузевими й функціональними підрозділами апарату; в) встановлення точної компетенції для кожного працівника апарату; г) забезпечення оптимального розподілу праці між співробітниками відповідно до їх здібностей і кваліфікації.

2. Удосконалення підготовки, прийняття та виконання рішень, зокрема: а) залучення науково-дослідних установ, провідних фахівців до розробки владних рішень і надання експертних висновків; б) запровадження громадських слухань з принципових питань організації та діяль-

ності органів публічної влади; в) забезпечення гласності на всіх етапах управлінського процесу; г) поліпшення інформаційно-аналітичної роботи при підготовці управлінських рішень; г) забезпечення дієвого контролю за ходом виконання прийнятих рішень.

3. Удосконалення організаційного планування, у тому числі: а) попередній аналіз витрат робочого часу; б) взаємозв'язок і координація планів; в) раціональне поєднання поточного й стратегічного планування.

4. Раціоналізація діловодства, зокрема: а) уніфікація форми та трафаретизація змісту документів; б) запровадження електронного документообігу; в) системи комплексної обробки документів; г) запровадження єдиної системи реєстрації та обліку документів; г) складання схем документообігу.

5. Удосконалення роботи з інформацією, що включає: а) широке використання комп'ютерної, копіювально-множильної техніки; б) централізоване використання технічних засобів; в) належне обладнання

службових приміщень з урахуванням вимог ергономіки.

б. Удосконалення роботи з кадрами, покращення соціально-психологічного клімату і культурно-етичних основ управління, в тому числі:

а) врахування психічної сумісності працівників; б) забезпечення неухильного дотримання трудової дисципліни, морально-етичних норм, боротьба з аморальними явищами; в) стимулювання й розвиток особистої ініціативи працівників, творчого підходу до виконання покладених обов'язків; г) правильне поєднання матеріальних і моральних стимулів.

НОУП має здійснюватися поступово, поетапно. До основних етапів її впровадження належать: 1) вивчення діючої організації управління; 2) узагальнення передового досвіду; 3) підготовка рекомендацій; визначення шляхів і методів поширення рекомендацій; 4) практичне здійснення рекомендацій; 5) перевірка ефективності впровадження рекомендацій.

Підвищенню рівня НОУП сприяє нормативне закріплення управлінських процедур. Принципи, напрямки, етапи впровадження НОУП праці в органах публічної влади визначаються законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні»; Регламентом Верховної Ради України, Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України тощо. Важливе значення мають укази Президента України «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади керівниками підприємств, установ і організацій» і «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців».

59

Глава 3

Основи організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні

§ 1. Поняття основ організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні

Термін «основи» використовується в юриспруденції для визначення широкого кола правових явищ, як-то: основи конституційного ладу, основи місцевого самоврядування, основи державної та муніципальної служби тощо. В науці державного будівництва і місцевого самоврядування термін «основи» застосовується в організаційно-правовому аспекті, тобто в значенні організації та діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

Основи організації та діяльності органів публічної влади — це система зовнішніх чинників як необхідних умов існування й ефективного функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування.

Це ті об'єкти реальної дійсності, на які спираються у своїй діяльності владні органи, ті ресурси, що вони мають у своєму розпорядженні. Основи є різноманітними за своєю природою, об'єктним складом, що дає змогу дати їх наукову класифікацію.

Насамперед, усі органи публічної влади та їх посадові особи мають діяти тільки на основі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами. Органам публічної влади притаманна правова форма діяльності, що вимагає від них, коли вони приймають певне рішення й оформляють його правовим актом, вдаватися до аргументації, підводити під рішення правову базу. Тому й система правових норм, що є юридичним підґрунтям організації та діяльності органів публічної влади, називається їх *правовою основою*.

Влада кожного з органів публічної влади поширюється на чітко окреслену територію, юридична сила їхніх актів обмежена не тільки в часі та за колом осіб, але й у просторі. Водночас потенційні можливості

60
органів публічної влади об'єктивно обмежені ресурсними можливостями відповідних частин території країни. Особливості підвладної території суттєво позначаються на всіх елементах організації та діяльності органів публічної влади. Адже територіальні одиниці кожної країни відрізняються за економічними, екологічними, соціальними, історичними, культурними, національними, демографічними, релігійними та іншими ознаками. Тому при розробці та прийнятті владних рішень відповідні органи й посадові особи повинні приймати їх не тільки на підставі правових приписів, але й з урахуванням різноманітних кількісних і якісних показників підвладної території. Природний і соціальний потенціал географічного простору, що перебуває під юрисдикцією органів державної влади чи місцевого самоврядування і на який вони спираються при розробці, прийнятті та здійсненні своїх владних рішень, називається *територіальною основою органів публічної влади*.

Існування й повноцінне функціонування органів публічної влади можливе тільки в певних матеріальних і фінансових умовах. Адже вони повинні мати адміністративні будинки, кожен з підрозділів повинен працювати в окремому приміщенні, обладнаному оргтехнікою, меблями, засобами зв'язку. Оперативне вирішення питань безпосередньо на місцях вимагає наявності службового транспорту. Особам, що працюють в органах публічної влади на постійній основі, необхідно виплачувати заробітну плату, стимулювати преміями й надбавками, забезпечувати їхнє оздоровлення й відпочинок, створювати необхідні службові й житлові умови. Означені фактори обумовлюють об'єктивну потребу в тому, щоб кожен з органів державної влади чи місцевого самоврядування мав у своєму розпорядженні таке майно та фінансові ресурси, які необхідні для виконання покладених на нього функцій і повноважень. Обсяг і перелік цих ресурсів має бути достатнім для того, щоб кожен з органів був у змозі функціонувати самостійно й ефективно, без допо-

моги інших суб'єктів. Сукупність об'єктів публічної (державної та комунальної) власності, що забезпечують діяльність органів публічної влади, називається їх *матеріально-фінансовою (економічною) основою*.

§ 2. Територіальна основа системи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні

На відміну від родоплемінної організації влади, публічна влада сучасного суспільства являє собою колективність, жорстко «прив'язану» до певної території. Влада державних і муніципальних органів поширюється на підвладних суб'єктів не за соціальною (родинною, корпоративною, релігійною тощо), а за територіальною ознакою. Цій владі

61
мають підкорятися всі суб'єкти, які перебувають у межах відповідної просторово-географічної одиниці, визначеної законодавством. Територіальними межами діяльності органів публічної влади обумовлена й дія у просторі тих правових актів, що їх вони приймають.

При цьому особливості організації та діяльності публічної влади значною мірою залежать не тільки від політико-правових характеристик чи рівня фахової підготовки службовців, але й від географічних характеристик відповідної території. «Як свідчить історичний досвід, — підкреслюється в сучасній теоретичній літературі, — сама земля, територія держави становить той стратегічний ресурс, який, за значущістю, можливо, переважає всі інші ресурси»¹.

Територіальною основою організації та діяльності органів публічної влади називається певна частина соціального, природного (у тому числі природно-ресурсного та екологічного), економічного, інфраструктурного, культурно-історичного і просторового потенціалів країни, що перебуває в юрисдикції загальнодержавних чи місцевих органів публічної влади. Під «територією» в цьому разі розуміють сукупність частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів країни, що просторово збігаються, стосовно яких з боку органів державної влади і з боку органів місцевого самоврядування можна здійснювати відповідні регулятивні дії.

Територіальна основа діяльності органів публічної влади включає низку ознак, які дають кількісну та якісну характеристику того географічного простору, на який поширюється влада зазначених органів. До них належать географічні розміри і масштаби підвладної території, місце, де знаходяться органи влади, топографію, умови для певного виду економічної діяльності, наявність природних ресурсів, доступ до транспортних вузлів та комунікацій та ін. Ці аспекти мають суттєве значення для з'ясування потенційних і реальних можливостей держави і місцевого самоврядування, визначення місця й ролі певних місцевостей серед аналогічних територіальних одиниць.

Територіальну основу *вищих органів* Української держави та цент-

ральних органів виконавчої влади становить уся державна територія України загальною площею 603,7 тис. км² на якій проживає близько 48 млн людей. Територія України складається з території природних поселень (міст, селищ, сіл) та територій між ними в межах Державного кордону України. Державна територія України може бути змінена тільки шляхом всеукраїнського референдуму.

У місцевих органів публічної влади в Україні територіальна основа діяльності визначається адміністративно-територіальним устроєм. Так, ¹ Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Тимошенко И. В., Шапсугов Д. Ю. Теория государства и права: Учебник. – М.: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д: Изд. центр «МарТ», 2003. – С. 77.

62

для Верховної Ради, Ради міністрів і республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим територіальною основою є виключно територія автономії. Територіальною основою місцевих державних адміністрацій і територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади є територія відповідних адміністративно-територіальних одиниць України (областей, міст районів, міст, районів у містах Києві та Севастополі). Територіальною основою органів місцевого самоврядування є територія відповідних областей, районів, міст, районів у містах, селищ, сіл. У разі добровільного об'єднання за рішенням місцевого референдуму кількох територіальних громад сусідніх сіл, що мають спільний адміністративний центр, в єдину територіальну громаду, територіальну основу відповідних органів місцевого самоврядування може становити загальна територія об'єднаних сіл.

Адміністративно-територіальними одиницями України є 24 області, одна адміністративно-територіальна автономія (Автономна Республіка Крим), два міста зі спеціальним статусом (Київ і Севастополь), 612 районів (з них у містах — 121), 165 міст обласного і 279 районного значення, 907 селищ міського типу, 490 сільських і 121 міський район, а також 28 839 сільських населених пунктів, об'єднаних у 10 190 сільських округів («сільрад»). У середньому на область припадає 24,1 тисячі км² сільськогосподарських земель, 19 районів, шість міст обласного підпорядкування, 1207 населених пунктів¹.

Регіони України суттєво відрізняються за багатьма показниками.

Поряд з регіонами, що розвиваються, існують так звані депресивні регіони. Тому регіональна політика має бути спрямована на недопущення і нівелювання різких територіальних диспропорцій, забезпечення цілісності державної території та поступального розвитку всіх територіальних одиниць. Саме з таких міркувань виходив законодавець, наголошуючи в ст. 132 Конституції України на тому, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демо-

графічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Згідно з п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України, територіальний устрій нашої держави має визначатися спеціальним законом. На сьогодні проєкт такого закону розроблений і перебуває на розгляді в парламенті.

Водночас вищими органами державної влади прийнято низку актів політико-правового характеру, спрямованих на удосконалення територіальної основи органів публічної влади, забезпечення поступального розвитку всіх частин території України. Серед таких актів слід назва-

¹ Конституційне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка. – 2-ге вид. – К.: Наукова думка, 2000. – С. 607–608.

63

ти, насамперед, Концепцію державної регіональної політики, затверджену Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001, Концепцію сталого розвитку населених пунктів, схвалену постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359-XIV, та Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст, схвалені постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 2000 року № 521.

§ 3. Правова основа організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні

Правова основа являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функціонування органів публічної влади, закріплюють елементи їх організації і діяльності. Норми, що становлять правову основу організації та діяльності органів публічної влади, наповнені єдиним юридичним змістом, але можуть бути диференційовані й за іншими ознаками. У зв'язку з комплексністю й багатоаспектністю відносин, що виникають у процесі організації й функціонування органів публічної влади, норми, спрямовані на їх врегулювання, є різноманітними і *за галузевою належністю* можуть бути віднесені до конституційних, адміністративних, фінансових, цивільних, трудових, муніципальних тощо. *За роллю в механізмі реалізації функцій та повноважень органів публічної влади* ці норми поділяються на матеріальні та процесуальні. Матеріальні норми закріплюють призначення і міру можливої й необхідної поведінки органів публічної влади, їх структурних підрозділів та посадових і службових осіб у владних правовідносинах. Процесуальні норми визначають юридичну процедуру, порядок і умови реалізації передбачених матеріальними нормами функцій і повноважень, надаючи цій процедурі правової і частково організаційної форми.

Правові норми регламентують фактично всі елементи організації роботи органів публічної влади, починаючи від визначення загальних принципів до форм і методів їх владної діяльності. Вони закріплені в нормативних актах різної юридичної сили — від Конституції та законів

України до підзаконних актів. Правова основа діяльності органів публічної влади не обмежується нормами актів національного законодавства, а включає й міжнародно-правові норми, кількість яких дедалі збільшується разом з посиленням інтегрованості України у світове співтовариство. Наприклад, правову основу організації і діяльності центральних органів виконавчої влади становлять норми Конституції України, законів України, указів Президента України «Про систему цент-

64
ральних органів виконавчої влади», «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади», «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади в Україні», постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про урядовий орган державного управління», «Про затвердження Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів», а також норми організаційно-правових актів самих центральних органів виконавчої влади.

У процесі деталізації правового регулювання організації роботи органів публічної влади відбувається подальша диференціація правових норм за системно-структурною ознакою: формуються блоки правових норм, що регулюють організацію роботи керівництва, посадових, службових осіб, допоміжного персоналу відповідних органів. З ускладненням юридичних процедур виокремлюються блоки норм, що регулюють окремі провадження та стадії прийняття владних рішень.

При визначенні правової основи організації й діяльності конкретного органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування слід враховувати період дії правового акта, оскільки акти, що втратили юридичну силу, мають цінність при характеристиці еволюції правової основи органу публічної влади. Крім того, потрібно мати на увазі, що правову основу можуть становити норми як правових актів в цілому (наприклад, статутних законів «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад» та ін.), так і норми, що містяться в окремих статтях, чи окремі положення правових актів (наприклад, положення галузевих законів «Про основи містобудування», «Про транспорт», «Про зайнятість населення» встановлюють повноваження органів місцевого самоврядування в певних сферах суспільного життя).

§ 4. Матеріальна і фінансова основи організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні

Матеріально-фінансова основа — це майно та грошові кошти, що використовують органи публічної влади в поточній діяльності, при здійсненні своїх функцій і повноважень. Матеріально-фінансова основа органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та

місцевого самоврядування в Україні має як спільні, так і відмінні риси. Для матеріально-фінансової основи *всіх органів публічної влади* в Україні характерні такі риси.

65

Первинними суб'єктами права власності на об'єкти, що становлять матеріально-фінансову основу будь-яких органів публічної влади в Україні, є колективні суб'єкти — Український народ чи окремі територіальні громади. Тому органи публічної влади лише виконують управління цим майном від імені первинних суб'єктів.

Матеріальна основа діяльності всіх органів публічної влади складається з природних ресурсів, а також рухомого і нерухомого майна. Фінансова основа складається переважно з бюджетних коштів, тобто з тих фінансових ресурсів, які акумулюються і витрачаються згідно з встановленими нормативами. Головне джерело бюджетних надходжень — це податки і збори, сплата яких у порядку і розмірах, встановлених законом, є конституційним обов'язком кожного.

Переважна більшість питань, пов'язаних з матеріально-фінансовою основою організації та діяльності органів публічної влади, визначається тільки законами України. Так, згідно зі ст. 92 Конституції, виключно законами України визначаються засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку, правовий режим власності, засади зовнішньоекономічної діяльності, митної справи. Крім того, виключно законами України встановлюється Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти; порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний режим, відмінний від загального.

В Україні застосовується виключно казначейська форма обслуговування усіх бюджетів (Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів), що передбачає здійснення Державним казначейством України та його територіальними органами: 1) операцій з бюджетними коштами; 2) розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів; 3) контролю бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів; 4) бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання відповідного бюджету (статті 48, 78 Бюджетного кодексу України).

В Україні існує єдина бюджетна класифікація (Класифікація доходів і видатків Державного та місцевих бюджетів України, затверджена наказом Міністерства фінансів України № 35 від 16 липня 1992 року, з наступними змінами).

Водночас між матеріально-фінансовою основою діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та місце-

вого самоврядування існує низка відмінностей. Насамперед відрізняється правовий статус об'єктів, що становлять матеріально-фінансову

базу: для державних органів — це об'єкти загальнодержавної власності, для органів влади Автономної Республіки Крим — це власність автономії, а для органів місцевого самоврядування — комунальна власність.

За чинним Цивільним кодексом України в державній власності є майно, в тому числі грошові кошти, яке належить державі Україна; від імені та в інтересах держави право власності здійснюють відповідно органи державної влади (ст. 327). У комунальній власності перебуває майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді, а управління цим майном здійснюють безпосередньо громада та утворені нею органи місцевого самоврядування (ст. 327).

Згідно зі ст.34 Закону України «Про власність» від 7 лютого 1991 року №697-ХІІ, загальнодержавну (республіканську) власність становлять: земля, майно, що забезпечує діяльність Верховної Ради України та утворених нею державних органів; майно Збройних Сил, органів державної безпеки, внутрішніх військ і Державної прикордонної служби України; оборонні об'єкти; єдина енергетична система; системи транспорту загального користування, зв'язку та інформації, що мають загальнодержавне (республіканське) значення; кошти республіканського бюджету; республіканський національний банк, інші державні республіканські банки та їх установи і створювані ними кредитні ресурси; республіканські резервні, страхові та інші фонди; майно вищих і середніх спеціальних навчальних закладів; майно державних підприємств; об'єкти соціально-культурної сфери або інше майно, що становить матеріальну основу суверенітету України і забезпечує її економічний та соціальний розвиток. У загальнодержавній (республіканській) власності може перебувати також інше майно, передане у власність України іншими державами, а також юридичними особами і громадянами.

Об'єктами права комунальної власності є майно, що забезпечує діяльність відповідних місцевих рад і утворених ними органів; кошти місцевих бюджетів, комунальний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно комунальних навчальних закладів, закладів культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; майно комунальних підприємств; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації; а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території. У комунальній власності перебуває і майно, передане у власність територіальним громадам іншими суб'єктами права власності.

Майно, передане органам публічної влади для забезпечення їхньої діяльності, перебуває на балансі цих органів і має використовуватися за цільовим призначенням. До такого майна належать адміністративні

будинки, споруди, меблі, офісна техніка, бібліотечний фонд, обладнання, інвентар, транспорт, засоби зв'язку тощо. Загальна кількість майна, що може бути на балансі певного органу публічної влади, нормативно не обмежується, однак суми витрат на їх придбання, як правило, жорстко лімітуються (для органів державної влади — постановою Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2001 року № 332, для органів місцевого самоврядування — рішеннями відповідних місцевих рад).

Матеріальну основу діяльності органів публічної влади може становити не тільки власне (державне чи комунальне) майно, але й те, яке передане їм на підставах та в порядку, що передбачені Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 року.

За Законом України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30 червня 1999 року фінансова основа цих органів обмежена коштами Державного бюджету України. Органам державної влади заборонено створювати будь-які позабюджетні рахунки або використовувати кошти, одержані за здійснення ліцензійно-реєстраційної діяльності інакше, як шляхом їх зарахування до Державного бюджету.

За чинним Бюджетним кодексом України бюджет — це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Бюджети в Україні поділяються на два види: державний і місцеві. У свою чергу, місцеві поділяються на бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, а також бюджети місцевого самоврядування.

Бюджети (як державний, так і місцеві) використовуються для регулювання соціально-економічних і фінансово-правових завдань певної території, тому їх можна розглядати як правовий акт, згідно з яким органи виконавчої влади дістають легітимне право на розпорядження певними фондами грошових ресурсів, а також як план (кошторис) доходів і видатків відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування. Держава та органи місцевого самоврядування приймають відповідні акти в галузі бюджету. Проте, якщо раніше очевидним був централізований порядок вирішення основних питань правової організації доходів бюджету, то нині ми можемо спостерігати децентралізацію цього порядку, виходячи хоча б з позицій побудови ієрархічної бюджетної системи країни, яка складається з окремих самотійних ланок¹.

Фінансове забезпечення бюджетів в Україні побудоване за ієрархічною системою: бюджети ♦ □ районний ♦ □ обласний ♦ □ державний місцевого самоврядування (територіальних громад). При цьому існує

¹ Див.: *Музика О. А.* Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством. — К.: Атіка, 2004. — С. 48.

прямо пропорційна залежність одного рівня від бюджету іншого, як правило, вищого рівня, але вже немає колишньої підпорядкованості всіх місцевих бюджетів державному бюджету.

Єдине систематизоване згрупування доходів, видатків та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою й іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів називається бюджетною класифікацією. Вона застосовується для здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів публічної влади, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення необхідного аналізу в розрізі доходів, організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників.

Згідно зі ст. 8 Бюджетного кодексу України, бюджетна класифікація має чотири складові частини: 1) класифікація доходів бюджету; 2) класифікація видатків (в тому числі кредитування за вирахуванням погашення) бюджету; 3) класифікація фінансування бюджету; 4) класифікація боргу.

Доходи бюджету класифікуються за такими розділами: 1) податкові надходження — передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі; 2) неподаткові надходження — доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; 3) надходження від штрафів та фінансових санкцій; 4) інші неподаткові надходження; 5) доходи від операцій з капіталом; 6) трансферти — кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Кошти Державного бюджету є державною власністю і належать Українській державі. Кошти місцевих бюджетів є об'єктами права комунальної власності (ст. 35 Закону України «Про власність») і належать відповідним територіальними громадам (ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій.

Згідно зі ст. 29 Бюджетного кодексу України, доходи Державного бюджету України включають три групи надходжень: 1) доходи, що отримуються відповідно до законодавства про податки, збори і обов'язкові платежі; 2) гранти і дарунки у вартісному обрахунку; 3) міжбюджетні трансферти з місцевих бюджетів.

Відповідно до ст. 63 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних доходів, ви-

69
значених законом, а також закріплених у встановленому законом поряд-

ку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Доходи бюджетів районних у місті рад формуються відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськрадами. У дохідній частині бюджету окремо вирізняються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи для виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. З державного бюджету передаються кошти у вигляді трансфертів, які розподіляються обласними радами між районними бюджетами і бюджетами міст обласного значення в розмірах, необхідних для формування дохідних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів. Ці кошти використовуються й для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад.

Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб.

70

Особлива частина

Глава 4

Організація роботи Верховної Ради України

§ 1. Основи організації та діяльності Верховної Ради України

Верховна Рада України є парламентом нашої країни, одним із вищих органів держави, який уособлює законодавчу гілку влади та виступає від імені Українського народу. На відміну від Верховної Ради УРСР вона є постійно діючим органом, що забезпечує безперервність законодавчого процесу й оперативне вирішення питань державної політики. Саме вона визначає загальні засади внутрішньої та зовнішньої політики нашої держави, їй підконтрольний і підзвітний уряд. Такий статус обумовлює пріоритетну роль парламенту в державному механізмі, свідчить про його провідне місце серед органів державної влади України і дає підстави твердити, що в нашій країні існує парламентаризм.

Правову основу організації та діяльності Верховної Ради України становлять норми Конституції України, законів «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року № 1665-IV, «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790-XII (в редакції Закону від 22 березня 2001 року № 2328-III з наступними змінами), «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР (з наступними змінами), «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР, постанов Верховної Ради України «Про структуру апарату Верховної

Ради України» від 20 квітня 2000 року № 1678-III, «Про газету Верховної Ради України «Голос України» від 2 червня 1999 року та інших. Згідно з Конституцією, основні процесуальні аспекти діяльності парламенту мають бути встановлені Законом «Про регламент Верховної Ради України». На сьогодні цей Закон ще не прийнятий, тому продовжує діяти (із змінами і доповненнями) Регламент Верховної Ради України, введений в дію постановою Верховної Ради України від 27 липня 1994 року №130/94-ВР.

71

Суттєве значення для належного впорядкування діяльності посадових осіб та структурних підрозділів парламенту мають розпорядження Голови Верховної Ради України, зокрема «Про розподіл обов'язків між Головою Верховної Ради України, Першим заступником і заступниками голови Верховної Ради України» від 29 лютого 2000 року № 140, «Про затвердження Положення про апарат Верховної Ради України від 31 травня 2000 року № 459, «Про Порядок забезпечення та використання ПЕОМ, комп'ютерної мережі та інформаційних систем у Верховній Раді України» від 12 травня 1999 року № 348, «Про затвердження Інструкції з діловодства в апараті Верховної Ради України» від 25 березня 2002 року № 153 та ін. *Територіальною основою* діяльності парламенту є вся державна територія, межі якої визначаються державним кордоном України.

Матеріальну основу діяльності законодавчого органу становлять об'єкти виключної власності Українського народу (земля, її надра, атмосферне повітря, природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу та виключної економічної зони), майно, що перебуває в державній власності й забезпечує діяльність парламенту (адміністративні будинки, житловий фонд, санаторно-курортний комплекс Управління справами Верховної Ради України, меблі, оргтехніка, фонди парламентської бібліотеки, автотранспорт, засоби зв'язку тощо). Розпоряджається використанням приміщень, споруд, обладнання, територій, що перебувають у віданні парламенту, Голова Верховної Ради України.

Фінансову основу діяльності парламенту становлять виключно кошти Державного бюджету України. Головним розпорядником бюджетних асигнувань у цьому разі виступає апарат Верховної Ради України. У Державному бюджеті України на 2004 рік на фінансове забезпечення діяльності законодавчого органу було виділено 327240,0 тис. грн.; з них: 151379,7 тис. грн. — на здійснення законотворчої діяльності, 47152,9 тис. грн. — на організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення, 9000,0 тис. грн. — на візити народних депутатів України за кордон. Розробку проекту кошторису витрат Верховної Ради України, погодження його з Міністерством фінансів і подання його на розгляд парламенту забезпечує Голова Верховної Ради України. Він же розпоряджається коштами, виділеними згідно з затвердженим бюджетом і кошторисом витрат.

§ 2. Організаційна будова та функції Верховної Ради України

Верховна Рада України є однопалатним парламентом, що складається з 450 народних депутатів. Згідно зі ст. 82 Конституції України, 1 Додаток № 3 до Закону України від 17 червня 2004 року № 1801-IV «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2004 рік”» //

Президентський вісник. – 2004. – №18. – 21 липня.
72

вона є повноважною за умови обрання не менш як 2/3 від її конституційного складу. Основними структурними елементами Українського парламенту є:

1. Керівництво Верховної Ради України (Голова Верховної Ради України, його Перший заступник і заступник) — посадові особи, що організують роботу парламенту, координують роботу його структурних підрозділів, здійснюють представницькі функції.
2. Депутатські об'єднання — фракції і групи та Погоджувальна рада фракцій і депутатських груп — колегіальний координаційний орган парламенту, покликаний забезпечити компроміс чи консенсус між депутатськими об'єднаннями з основних питань порядку денного.
3. Комітети Верховної Ради України — постійно діючі допоміжні органи парламенту, які складаються з народних депутатів і здійснюють попередню підготовку питань до розгляду в пленарному засіданні.
4. Тимчасові (спеціальні та слідчі) комісії Верховної Ради України — допоміжні органи парламенту, що складаються з народних депутатів і створюються «ad hoc» з конкретного питання, на визначений термін.
5. Апарат Верховної Ради України — допоміжний орган, що складається з державних службовців (посадових і службових осіб) та технічного персоналу і здійснює організаційне, правове, інформаційне, соціально-побутове, аналітичне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності парламенту.

Крім того, до парламенту функціонально примикає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Інститут законодавства і Парламентське видавництво взаємодіють з Верховною Радою на госпрозрахункових засадах.

Головними функціями Верховної Ради України є представницька, законодавча, установча, функція парламентського контролю — традиційні для сучасної практики парламентаризму¹. До функцій парламенту зараховують також фінансово-бюджетну, квазісудову та зовнішньополітичну², однак для Верховної Ради України вони є похідними від чотирьох головних.

Представницька функція Верховної Ради України чітко сформульована в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, де проголошується, що тільки вона може виступати від імені всього Українського народу. У чинній Конституції представницька функція

¹ Див.: Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). – К.: Парламентське вид-во, 2002. – С. 223.

² Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. – Чернівці: Рута, 1998. – С. 375–376.

73

парламенту закріплена опосередковано: шляхом декларування, що Основний Закон прийнятий Верховною Радою України від імені Українського народу (Преамбула), а також через вказівку на представницький характер мандату народних депутатів України.

Пріоритетною функцією Верховної Ради України є *законодавча*, яка полягає у прийнятті законів, внесенні до них змін, визнанні їх такими, що втратили юридичну силу, скасуванні або призупиненні їх дії. Складовою частиною цієї функції є законопроектна робота, а також проведення відповідних наукових досліджень, зокрема з проблем ефективності і розвитку законодавства, наукової експертизи законопроектів тощо.

Іншою, не менш важливою, функцією Верховної Ради України є *установча*. Значне місце в діяльності парламенту відводиться участі у формуванні органів виконавчої і судової влади, а також формуванню власних, парламентських структур; призначенню чи обранню на посади, звільненню з посад, наданню згоди на призначення і звільнення з посад осіб інших органів державної влади та державних організацій, сприянню формуванню органів місцевого самоврядування; вирішенню питань, що стосуються територіального устрою, Збройних Сил тощо. Політичну роль у діяльності Верховної Ради України відіграє *парламентський контроль*¹, основними напрямками якого є: контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина та їх захист; бюджетно-фінансовий контроль; парламентський контроль за діяльністю СБУ та органів прокуратури; здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії.

Про нарощування уваги парламенту до контрольної функції свідчить рівень організації та проведення днів уряду та парламентських слухань з найактуальніших питань соціально-економічного розвитку держави та захисту конституційних прав і свобод громадян. Тільки протягом п'ятої сесії Верховної Ради України четвертого скликання було проведено дванадцять таких заходів.

Поряд із зазначеними функціями Верховна Рада України, як і парламенти багатьох країн, здійснює об'єктні функції, тобто ті, що опосередковують зміст діяльності держави в цілому. Зокрема, вона здійснює серед внутрішніх функцій: політичну, економічну, фінансово-бюджетну, соціальну, культурну та екологічну функції, а серед зовнішніх — оборонну, зовнішньополітичну, зовнішньоекономічну тощо.

Про *політичну функцію* парламенту свідчать, зокрема, такі його кон-

ституційні повноваження, як: 1) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; 2) заслуховування щорічних та позачергових послань

¹ *Барабаш Ю. Г.* Контрольна функція вищого представницького органу України // Вісник прокуратури. – 2003. – №3. – С. 39–43.

74

Президента про внутрішнє й зовнішнє становище України; 3) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів тощо.

Про наявність у Верховної Ради *економічної, соціальної, культурної* та інших відповідних *внутрішніх функцій* свідчать такі повноваження, як:

1) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку і довкілля; 2) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; 3) прийняття відповідних законів, зокрема про правовий режим власності; правові засади й гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; з основ соціального захисту, про форми й види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці й зайнятості, шлюбу, сім'ї, виховання, освіти, культури і охорони здоров'я, екологічної безпеки.

Верховна Рада України здійснює й *бюджетно-фінансову функцію*, яка полягає у затвердженні законом Державного бюджету, внесенні до нього змін, здійсненні контролю за його виконанням та прийнятті рішення щодо звіту про його виконання, встановленні грошової одиниці України. Про *зовнішні функції* свідчать такі повноваження, як законодавче визначення засад зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та їх денонсацію; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів Збройних Сил інших держав на територію України тощо.

§ 3. Форми роботи Верховної Ради України

Форми роботи Верховної Ради України об'єктивно обумовлені необхідністю забезпечення ефективної діяльності найбільшого за персональним складом колегіального органу державної влади, поєднання спільної роботи депутатського корпусу з індивідуальною роботою депутатів у парламенті та виборчому окрузі, попередньої підготовки питань і спільного прийняття остаточних рішень.

Виходячи з функціонального призначення парламенту, основною правовою формою його роботи є *нормотворча форма*. Нормативними є всі закони України, а також деякі постанови Верховної Ради України (наприклад, постанови «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем їх проживання в Україні» від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ, «Про структуру апарату Верховної Ради України» від 20 квітня 2000

року № 1678-III та ін). У межах нормотворчої форми вирізняються зако-
75

нопроектне та ординарне провадження, результатами яких є підготовлені законопроекти чи акти нормативного характеру.

Установча форма діяльності парламенту складається з низки проваджень, спрямованих на внесення змін до структури державного механізму, власної структури парламенту, а також кадрових змін. Зокрема, можна вирізнити провадження щодо обрання Голови Верховної Ради України, його заступників, голів комітетів; щодо обрання суддів; призначення третини складу Конституційного Суду, членів Центральної виборчої комісії, голови Національного банку України; щодо надання згоди на призначення Президентом на посаду Прем'єр-міністра України, Генерального прокурора, Голови Антимонопольного комітету, Голови Фонду державного майна та інші. Кожне з цих установчих проваджень проходить певні процесуальні стадії і, як правило, завершується прийняттям постанови Верховної Ради України.

Контрольна форма діяльності залежить від предмета (об'єкта) контролю. Контрольні провадження можуть бути щодо імпічменту Президенту України, щодо резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, щодо спостереження за конституційністю та законністю актів органів державної влади та інші. Вони можуть завершуватися, наприклад, внесенням конституційного подання до Конституційного Суду України, Постановою Верховної Ради України або заявою (яка є актом політико-правового, декларативного характеру). Актами індивідуальної контрольної діяльності парламентарів є депутатські звернення й запити.

Правозастосовча форма діяльності не належить до числа основних правових форм роботи парламенту, але має істотне значення з точки зору забезпечення національної безпеки й оборони України, гарантування основних прав та свобод людини і громадянина. Йдеться, насамперед, про провадження щодо затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації. Правозастосовчі провадження, пов'язані із забезпеченням національної безпеки, відзначаються оперативністю (рішення має бути прийняте протягом двох днів з моменту звернення глави держави) і завершуються схваленням відповідної постанови Верховної Ради України.

Інтерпретаційна форма діяльності парламенту на сьогодні обмежена тлумаченням постанов Верховної Ради України, оскільки офіційне тлумачення Конституції та законів України є прерогативою Конституційного Суду України.

Кожна з правових форм діяльності Верховної Ради України здійснюється у відповідних організаційних межах, які надають процесу вироблення й прийняття владних рішень логічно завершеного, стрункого, внутрішньо узгодженого вигляду. В межах *організаційних форм* забез-

печується поєднання і розподіл праці народних депутатів, співробітників апарату щодо реалізації функцій і компетенції Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади.

Згідно зі ст. 82 Конституції України, Верховна Рада України працює сесійно. Сесія є основною, універсальною організаційною формою роботи парламенту, доцільність якої доведена світовою практикою парламентаризму. Вона дає змогу органічно поєднати персональну роботу депутатів з колективною роботою найвищого представницького органу. У резолютивній частині Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп /2002 (у справі щодо повноважності Верховної Ради України) визначено, що положення ч. 1 ст. 82 Конституції України, за яким «Верховна Рада України працює сесійно», необхідно розуміти так, що вона працює не безперервно, а під час певних періодів — сесій, на які збирається в конституційно визначені строки, як правило, двічі на рік¹. Саме під час сесій проводяться пленарні засідання парламенту та його органів.

У роботі парламенту застосовуються й такі організаційні форми, як індивідуальна робота його керівництва і народних депутатів, засідання депутатських об'єднань, комітетів і тимчасових комісій, Погоджувальної ради депутатських фракцій (груп), парламентські та комітетські слухання, «Дні уряду» тощо. Допоміжний характер мають такі форми, як індивідуальний прийом громадян, робота зі зверненнями громадян, офіційні візити парламентських делегацій, зустрічі керівництва Верховної Ради України з керівниками інших органів державної влади, брифінги і прес-конференції для журналістів, «гарячі лінії» за участю керівників парламенту та лідерів депутатських об'єднань.

Верховна Рада України постійно поглиблює міжпарламентські зв'язки, застосовуючи при цьому як традиційні форми — візити парламентських делегацій, зустрічі керівників парламентів, лідерів парламентських фракцій і груп, так і нові — участь у роботі міжпарламентських комісій, форумів, асамблей. Зокрема, станом на 1 липня 2004 року відбулося п'ять засідань Міжпарламентської комісії зі співробітництва Верховної Ради України і Федеральних Зборів Російської Федерації, розпочали роботу Українсько-Литовський міжпарламентський форум та Міжпарламентська асамблея України й Республіки Польщі. Формуються аналогічні інституції з парламентами Румунії, Азербайджану, Франції, Вірменії, Індії та Китаю.

Матеріально-технічні форми діяльності парламенту здійснюються підрозділами апарату Верховної Ради України. Зокрема, фінансово-господарське, матеріально-технічне, соціально-побутове забезпечення діяльності парламенту і народних депутатів здійснює Управління справами Верховної Ради України.

¹ Офіційний вісник України. – 2002. – № 44. – Ст. 2045.

Управління комп'ютеризованих інформаційних систем та мереж, а транспортне — на автобазу, що перебуває у віданні Управління справами.

§ 4. Порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради України

Серед організаційних форм роботи Верховної Ради України сесії посідають головне місце, адже тільки на них приймаються остаточні рішення з питань, віднесених до компетенції парламенту. Саме під час сесій Верховна Рада України здійснює законодавчу владу, формує свою структуру, здійснює номінаційні повноваження, заслуховує звіти підконтрольних органів та осіб тощо.

Конституція України та Регламент Верховної Ради України вирізняють чергові та позачергові сесії. *Чергові сесії* проводяться двічі на рік: осіння розпочинається у перший вівторок вересня, а весняна — у перший вівторок лютого. Загальна тривалість чергової сесії Верховної Ради України визначається самими народними депутатами безпосередньо на сесії, однак, виходячи з принципу постійності роботи парламенту, вони тривають упродовж усього року, крім літніх (коли депутати перебувають у відпустці) та зимових (різдвяних) парламентських канікул. На відміну від чергових, *позачергові сесії* скликаються Головою Верховної Ради на вимогу не менш як третини від конституційного складу парламенту або на вимогу Президента України. Такі сесії скликаються для вирішення невідкладних питань і тільки тоді, коли народні депутати перебувають на канікулах, тобто в період між черговими сесіями. В разі введення військового або надзвичайного стану в Україні парламент збирається в дводенний термін без скликання. В разі закінчення терміну повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради, обраної після його скасування.

Сесії складаються з пленарних засідань Верховної Ради України та засідань її комітетів і тимчасових комісій, що їх проводять у період між ними. Згідно з офіційним тлумаченням, що його дає Конституційний Суд України в Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002, *пленарні засідання* під час сесій парламенту є регулярними зібраннями народних депутатів України відповідного скликання у визначений час, у визначеному місці і які проводяться за встановленою процедурою. На пленарних засіданнях розглядаються питання, віднесені Конституцією до повноважень Верховної Ради України, і шляхом голосування народних депутатів приймаються рішення з цих питань.

78

Ефективність сесійної діяльності Верховної Ради України значною мірою залежить від підготовки сесії, яка складається з організаційно-підготовчих заходів, що забезпечують скликання і проведення кожної сесії, а також з попередньої розробки питань, що їх вносять на розгляд парламенту. Підготовка питань до сесії, особливо тих, які пов'язані з

прийняттям нормативних актів, проводиться тривалий час, не обмежений міжсесійним періодом. Безперервна підготовча робота до сесії — одна із рис сесійного порядку діяльності парламенту України. Підготовка сесій включає розробку матеріалів до доповідей, проектів законів і постанов, узагальнення пропозицій депутатів і практики застосування законодавства.

Проект порядку денного сесії Верховної Ради України готується Погоджувальною радою депутатських груп, фракцій і повідомляється депутатам не пізніше як за десять днів до відкриття чергової сесії. На засідання Погоджувальної ради з питань проекту порядку денного сесії запрошують представника від Президента України та від Уряду. Пропозиції до проекту порядку денного сесії вносять особи та органи, які мають право законодавчої ініціативи.

За звичайних обставин перший і третій тижні місяця сесійного періоду відводяться для пленарних засідань Верховної Ради України, другий — для роботи парламентських комітетів, а четвертий — для роботи депутатів у виборчих округах, їх самостійної роботи, пов'язаної із здійсненням депутатських повноважень, а також для роботи комітетів і тимчасових комісій за дорученнями Верховної Ради України. Однак у разі необхідності парламент може прийняти рішення про одноразову зміну свого місячного або тижневого розпорядку роботи.

У сесійний період *робочий день* Верховної Ради України, її комітетів і тимчасових комісій починається о 10 і триває до 18 години з перервою (з 12 до 12 год. 30 хв.) і з обідньою перервою (з 14 до 16 год.). Протягом дня парламент проводить, як правило, два засідання: *ранкове* — з 10 до 14 і *вечірнє* — з 16 до 18 години.

Сесії парламенту, крім першої, відкривають, ведуть і закривають Голова Верховної Ради або його заступники. Засідання відкривається і проводиться лише за наявності *кворуму*. Згідно з офіційним тлумаченням, даним у Рішенні Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року №17-рп/2002, Верховна Рада України правомочна приймати закони та інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення. Для визначення кворуму перед кожним пленарним засіданням проводиться реєстрація народних депутатів.

На початку першого засідання головуєчий оголошує порядок денний на весь день роботи. *Порядок денний чергової сесії* включає два

розділи: перший — питання, повністю підготовлені для включення до розкладу пленарних засідань; другий — питання, підготовку і доопрацювання яких Верховна Рада доручає здійснити парламентським комітетам та відповідним органам. Проект порядку денного сесії обговорюється і затверджується більшістю голосів від конституційного складу парламенту. Як правило, питання розглядаються народними депутата-

ми в тій послідовності, в якій їх включено до порядку денного. Рішення про розгляд питань в іншій послідовності чи про відкладення їх розгляду приймаються більшістю голосів від конституційного складу парламенту. Головуючий на засіданні вносить на обговорення проекти актів парламенту, оголошує їх повну назву, редакцію, ініціаторів внесення, інформує про матеріали, що надійшли на адресу Верховної Ради України; організовує розгляд питань, повідомляє списки осіб, які записалися для виступу; надає слово для доповіді, співдоповіді, виступу, оголошує промовця, ставить питання на голосування, оголошує його результати. За одне пленарне засідання Верховна Рада України розглядає в середньому 14–20 питань.

Всі рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народними депутатами особисто в залі засідань або у відведеному для таємного голосування місці. Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією. Протягом однієї сесії Верховна Рада України приймає понад 200 законів. Зокрема, протягом п'ятої сесії четвертого скликання було прийнято 231 закон, у тому числі 59 законів у новій та оновленій редакції, ратифіковано 55 міждержавних угод¹.

Рішення Верховної Ради України, включаючи питання щодо персонального обрання, призначення, затвердження, надання згоди на призначення, відкликання чи звільнення з посади, приймаються шляхом відкритого фіксованого (поіменного) голосування картками за допомогою електронної системи підрахунку голосів, крім випадків, передбачених законодавством. Відкрите *голосування* здійснюється в режимі фіксації (в тому числі роздрукуванням) персональних результатів голосування кожного депутата. Регламент Верховної Ради України передбачає також випадки відкритого нефіксованого і таємного голосування. Засідання парламенту *протоколюються і стенографуються* працівниками Головного управління документального забезпечення апарату Верховної Ради України. Стенограма, стенографічний бюлетень і протокол засідання є офіційними документами, що підтверджують процес обговорення і прийняття рішення парламентом.

¹ Виступ Голови Верховної Ради України В. Литвина // *Голос України*. – 2004. – № 121 (3371). – 3 липня.

80

§ 5. Порядок підготовки і проведення першої сесії Верховної Ради України нового скликання

Такий значний за кількісним складом, багатофункціональний і складний за внутрішньою будовою орган, яким є Верховна Рада України, не може працювати «на повну потужність» одразу після оприлюднення результатів виборів. Потрібен певний час для того, щоб обрані депутати остаточно з'ясували свій правовий статус, ознайомилися з

парламентським апаратом, сформували внутрішні органи Верховної Ради України, обрали керівництво тощо. Для здійснення таких організаційно-установчих заходів відводиться перша сесія новообраного парламенту.

Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше як на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. Таким чином, вона майже вдвічі коротша від звичайної сесії. Це є цілком логічним, оскільки перелік питань, що мають бути вирішені на ній, менший від звичайного.

Кожному з народних депутатів України не пізніше як через 10 днів після обрання апарат Верховної Ради України надсилає низку документів, необхідних для його повноцінної участі в роботі парламенту: 1) Конституцію України; 2) Віденську конвенцію про право міжнародних договорів 1969 року; 3) Закон України «Про статус народного депутата України»; 4) Регламент Верховної Ради України; 5) Закон України «Про комітети Верховної Ради України»; 6) перелік комітетів Верховної Ради України попереднього (або поточного) скликання і Положення про них; 7) Положення про порядок розробки проектів законів; 8) Положення про структуру, виклад, зміст і оформлення проектів законів; 9) Положення про помічника-консультанта народного депутата України; 10) Положення про апарат Верховної Ради України; 11) список посадових осіб парламентського апарату та їх службові телефони. Не пізніше як за двадцять днів до початку першої сесії депутатам пропонується надіслати свої пропозиції про бажання працювати в комітеті й повідомити про необхідні житлові умови в м. Києві для здійснення депутатських повноважень, а не пізніше як за п'ятнадцять днів до початку першої сесії апарат парламенту надсилає депутатам довідкові матеріали про обраних народних депутатів та збірники їх передвиборних програм.

Для розробки проекту порядку денного першої сесії Верховної Ради нового скликання та проектів інших документів, що вносяться на першу сесію, підготовки пропозицій щодо організації її роботи формується *підготовча депутатська група* з числа новообраних народних депутатів України. Вона складається з представників — депутатів від Автономної Республіки Крим, областей та міст Києва і Севастополя. Від кожних десяти депутатів делегується один представник з урахуванням про-

81

порційності представництва від депутатів, що є членами різних партій та безпартійних. Перше засідання підготовчої депутатської групи скликає Голова Верховної Ради України попереднього скликання не пізніше як за двадцять днів до початку першої сесії.

Перше засідання Верховної Ради України нового скликання відкриває найстарший за віком народний депутат. Перед відкриттям сесії він зачитує присягу народних депутатів, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами. У Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 (у справі щодо повноважності Верховної Ради України) Конститу-

ційний Суд України роз'яснив, що Верховна Рада України є *повноважною*, тобто правомочною приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умов обрання не менш як двох третин від її конституційного складу і складення новообраними народними депутатами України присяги. Ця конституційна вимога є умовою повноважності парламенту *протягом всього періоду скликання* і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії. Верховна Рада України до створення комітетів проводить засідання з таких питань: обрання тимчасової лічильної комісії, президії сесії, доповідь підготовчої депутатської групи, відповіді на запитання, доповідь Голови Верховної Ради України попереднього скликання про політичне становище та стан законодавчої бази України, доповідь Президента України про соціально-економічне становище в Україні, обговорення і визначення переліку, кількісного складу і функцій комітетів, формування та реєстрація депутатських фракцій і груп, утворення Погоджувальної ради депутатських груп і фракцій, обрання Голови Верховної Ради України, його першого заступника та заступника, створення комітетів. Після того, як ці питання вирішені, парламент переходить до звичайного режиму роботи.

§ 6. Організація проведення слухань у Верховній Раді України

Слухання є однією з традиційних форм діяльності парламенту, сутність якої полягає в публічному обговоренні найбільш складних питань суспільного життя із залученням максимально широкого загалу: представників органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, наукових установ, громадськості. Головна мета слухань — зрозуміти й проаналізувати найбільш гострі проблеми суспільного буття, провести наукову експертизу й громадську апробацію законопроектів, привернути до них увагу громадськості, владних і політичних структур, виробити практичні рекомендації щодо оптимізації шляхів і форм вирішення проблем і завдань, що виникають. Як зазначається у 82

спеціальній літературі, слухання є не тільки одним з найважливіших технологічних елементів діяльності парламенту, але й ефективним каналом формування громадської думки з приводу соціально-політичних й економічних питань, які непокоять суспільство¹.

Вирізняються два види слухань у Верховній Раді України: парламентські та комітетські. Порядок їх проведення визначений положеннями, які затверджені постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2003 року № 1385-IV (додатки №№1-2). На слухання може бути внесено лише одне тематичне питання.

Парламентські слухання проводяться з метою вивчення питань внутрішньої та зовнішньої політики держави, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання, стану виконання

урядом Конституції України, законів України, постанов Верховної Ради в межах повноважень парламенту, визначених Конституцією. Пропозиції про проведення парламентських слухань вносяться до парламенту суб'єктами права законодавчої ініціативи у вигляді проектів постанов Верховної Ради України. Питання про проведення слухань включається до порядку денного сесії в установленому порядку. Парламентські слухання проводяться в *сесійний період*, як правило, один раз на місяць у вівторок тижня, що відводиться для роботи народних депутатів у комітетах, депутатських фракціях (групах). Постанова про проведення слухань приймається не пізніше ніж за 30 днів до їх проведення і публікується в газеті «Голос України».

Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування відповідно до своєї компетенції подають до Верховної Ради України у визначений нею строк аналітичні та довідкові матеріали з питання, що розглядатиметься. Ці матеріали, проекти рішень за результатами парламентських слухань, висновки комітетів розповсюджуються серед народних депутатів не пізніше ніж за п'ять днів до їх проведення. Інші учасники слухань отримують матеріали під час реєстрації.

Парламентські слухання, як правило, проводяться в залі пленарних засідань Верховної Ради України. Відкриває і веде зазначені слухання Голова Верховної Ради, його Перший заступник або заступник в порядку, передбаченому Регламентом Верховної Ради України для розгляду питань на пленарних засіданнях.

Як правило, слухання проводяться гласно і відкрито з прямою трансляцією на загальнонаціональних радіоканалі УР-1 та телеканалі УТ-1. Однак вони можуть проводитись і в закритому режимі, якщо Верховною Радою України прийнято відповідне рішення, що робиться з метою захисту державної таємниці.

¹ *Охотский Е. В.* Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт. – М.: МГИМО; РОССПЭН, 2002. – С. 51.

83

За результатами слухань Верховна Рада України приймає постанову щодо схвалення рекомендацій, які мають враховуватися органами публічної влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від підпорядкування і форм власності.

§ 7. Методи роботи Верховної Ради України

Головними організаційними методами, що реалізує у своїй практичній діяльності Верховна Рада України, є: планування, координація діяльності, вироблення рішень, організація контролю за виконанням рішень, робота з кадрами, інформаційне забезпечення та інші.

Організаційне планування поєднує в собі планування за основними напрямками діяльності парламенту і планування роботи його структурних підрозділів. Основними плановими документами щодо діяльності

парламенту в цілому є порядок денний сесії, плани-графіки пленарних засідань, а щодо діяльності парламентських комітетів — плани-графіки їх засідань. Плани роботи підрозділів парламентського апарату затверджуються керівниками цих підрозділів. При цьому перспективне планування поєднується з поточним плануванням, а плани роботи комітетів, тимчасових комісій, депутатських груп і фракцій, структурних підрозділів апарату мають бути узгоджені з планами роботи парламенту в цілому.

Метод контролю в діяльності парламенту включає: постановку документів (доручень) на контроль; формування інформаційної бази даних щодо контрольних документів; перевірку своєчасного доведення документів до виконавців; попередні перевірки і регулювання ходу виконання; облік і узагальнення результатів контролю за виконанням документів (доручень); інформування керівництва про стан виконання документів на нарадах і засіданнях; зняття документів з контролю. Контроль здійснюється посадовими особами Верховної Ради України, комітетами, підрозділами апарату (насамперед, відділом контролю та Головним організаційним управлінням).

Метод координації в роботі Верховної Ради країни має дві складові: координацію підрозділів парламенту (внутрішньоорганізаційну) і координацію роботи парламенту з іншими органами публічної влади (зовнішньоорганізаційну). Головна роль у здійсненні внутрішньоорганізаційної координації належить Голові Верховної Ради, його заступникам, Погоджувальній раді депутатських груп і фракцій. Зовнішньоорганізаційна координація здійснюється через керівництво парламенту, представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України, Постійного представника Президента України у Верховній Раді України, Міністра у зв'язках з Верховною Радою України, через Відділ зв'язків з органами правосуддя та Управління у зв'язках з місцевими

84
органами влади і органами місцевого самоврядування парламентського апарату.

Метод інформаційного забезпечення. Головна роль у забезпеченні парламенту необхідною інформацією належить структурним підрозділам його апарату, особливо Інформаційному управлінню, Управлінню комп'ютеризованих систем, Головному управлінню документального забезпечення. Важливим каналом отримання інформації для парламентарів є також звернення громадян, зустрічі з виборцями, повідомлення засобів масової інформації.

§ 8. Організація прийняття актів Верховної Ради України

Згідно зі ст. 91 Конституції, Верховна Рада України приймає свої рішення у вигляді законів, постанов та інших актів. Застосування відкритого переліку правових актів парламенту має на меті відкрити простір для вибору депутатами такої форми документа, яка буде найбільш чітко

відповідати змісту прийнятого рішення. У спеціальній літературі конституційний перелік парламентських актів доповнюють такими видами, як декларації, регламенти і нормативно-правові договори, а серед законів виокремлюють такі їх різновиди, як Конституція (Основний Закон), конституційні, звичайні, надзвичайні закони, кодекси¹. Історія функціонування українського парламенту знає й такі політико-правові документи, як акт, заява, звернення.

Порядок підготовки, обговорення, прийняття правових актів парламенту, а також порядок набуття ними чинності визначається Конституцією, Регламентом Верховної Ради України, Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 4 грудня 1997 року № 1327/97.

Порядок проходження проектів правових актів через підрозділи парламентського апарату визначається Інструкцією з діловодства в апараті Верховної Ради України, затвердженою розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 березня 2002 року № 153.

Розробка законопроектів здійснюється в ініціативному порядку, за дорученням Верховної Ради України, на договірній основі на замовлення парламенту. Верховна Рада України може доручити розробку законопроекту комітету, науково-дослідним установам. В ініціативному порядку законопроект може бути розроблений громадянами і юридичними особами, але він вноситься від імені суб'єктів, які мають право законо-

¹ Див.: *Воронов М. М.* Правові акти законодавчої влади в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 1997. – С. 15.

85

давчої ініціативи. Проекти постанов розробляються в ініціативному порядку або за дорученням парламенту.

Проекти актів Верховної Ради України подаються до парламенту в порядку, встановленому Регламентом. Разом з примірником тексту законопроекту подається відповідний комп'ютерний файл на дискеті або через засоби електронної пошти. Законопроекти реєструються відділом службової кореспонденції Головного управління документального забезпечення апарату і передаються для опрацювання до сектору реєстрації законопроектів.

Сектором реєстрації законопроектів готується проект резолюції Голови Верховної Ради України або його заступників відповідно до розподілу обов'язків, який має містити вказівку щодо виготовлення тиражу законопроектів для вручення їх народним депутатам України.

Після поширення законопроекту серед депутатів для попереднього розгляду та підготовки висновку про доцільність їх прийняття, включення до порядку денного сесії та порядок подальшої роботи над ними, вони передаються відповідним комітетам з визначенням терміну виконання. Для підготовки висновку визначається *головний комітет*, якому інші комітети подають свої висновки про результати розгляду ними за-

конопроекту.

Копії законопроектів, що передаються до комітетів, надсилаються Президентові України, Кабінету Міністрів України, керівництву Апарату, до Головного юридичного, Головного організаційного управління та Управління комп'ютеризованих систем. Щодо кожного зареєстрованого законопроекту секретаріат парламентського комітету, визначений головним, веде *справу законопроекту*.

Після попереднього розгляду в комітетах законопроект разом з висновками комітетів передається на розгляд парламенту для прийняття рішення щодо включення їх до порядку денного сесії. Після включення до порядку денного він обговорюється на пленарних засіданнях у ході *трьох читань*.

При першому читанні обговорюються основні положення законопроекту, в результаті чого парламент може прийняти рішення про його відхилення, передачу на доопрацювання, опублікування для всенародного обговорення, доопрацювання і повторне подання на перше читання або прийняття законопроекту за основу. Після схвалення законопроекту в першому читанні та його підготовки головним комітетом до розгляду в другому та наступних читаннях у вигляді *порівняльної таблиці* секретаріат комітету передає на тиражування порівняльну таблицю, висновок комітету та Головного юридичного управління апарату й інші матеріали для вручення народним депутатам України.

Друге читання полягає в постатейному обговоренні законопроекту та внесених депутатами пропозицій і поправок, а третє — у внесенні

86 редакційних правок, узгодженні структурних частин схваленого в другому читанні законопроекту між собою, узгодженні розглянутого законопроекту з іншими законами. На третє читання законопроект подається головним комітетом у вигляді кінцевої його редакції, а внесені на третє читання пропозиції і поправки, відхилені за рішенням головного комітету, подаються ним у вигляді додатку до законопроекту.

Акти, прийняті Верховною Радою України, подаються секретаріатами комітетів до протокольного відділу, який після обробки передає їх заступнику керівника парламентського апарату і керівнику апарату для візування і надання їх на підпис Голові Верховної Ради України. Згідно зі ст. 6.10.1 Регламенту Верховної Ради України, тексти законів та інших законодавчих актів, прийнятих парламентом, мають бути підписані ним у п'ятиденний термін

Підписані Головою Верховної Ради України постанови парламенту передаються до протокольного відділу, де забезпечується їх тиражування, а підписані закони України невідкладно фельдзв'язком надсилаються до Секретаріату Президента України на підпис главі держави. Підписаний Президентом України примірник закону є оригіналом, який повертається до протокольного відділу для зберігання; всі інші примірники закону є копіями.

Якщо глава держави повернув для повторного розгляду надісланий йому на підпис закон України, відділ службової кореспонденції реєструє лист з пропозиціями Президента, передає їх до сектору реєстрації законопроектів. Цей сектор готує проект резолюції і після розгляду пропозицій Президента Головою Верховної Ради України, а в разі його відсутності — його Першим заступником або заступником, згідно з дорученням надсилає копії пропозицій глави держави на опрацювання парламентським комітетам та структурним підрозділам апарату.

Копії текстів законів і постанов парламенту передаються протокольним відділом до Парламентського видавництва для опублікування, а також Управлінню комп'ютеризованих систем для введення їх до системи інформаційного забезпечення законотворчого процесу.

87

Глава 5

Організація роботи органів та посадових осіб Верховної Ради України

§ 1. Організація роботи Голови Верховної Ради України та його заступників

Налагодження нормальної роботи значного за кількісним складом, складного за структурою та неоднорідного за політичними уподобаннями депутатів представницького органу, яким є Верховна Рада України, вимагає утворення керівного, організуючого центру. Для цього народні депутати обирають зі свого складу Голову Верховної Ради України, його Першого заступника і заступника. Повноваження і порядок діяльності цих посадових осіб регулюються розділом IV Конституції України і главою 4.3. Регламенту Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради України та його заступники обираються таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Кандидатури на ці посади висувуються на альтернативній основі народними депутатами та їх групами (фракціями). Депутат може висунути для обрання свою кандидатуру. Після висунення кандидатур здійснюється їх обговорення — попередньо в депутатських групах (фракціях), а потім на засіданні Верховної Ради України.

Вибори Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України можуть проводитися одночасно з виборами Голови Верховної Ради України, якщо до початку чи під час розгляду цього питання між депутатськими фракціями (групами) буде досягнута домовленість про *вибори «в пакеті»* цих посадових осіб. Так, згідно з постановою парламенту від 15 травня 2002 року № 9-IV обрання Голови Верховної Ради України четвертого скликання та його заступників здійснювалося шляхом одночасного («пакетного») голосування.

До початку обговорення висунутих кандидатур в депутатських гру-

пах (фракціях) апарат Верховної Ради поширює серед депутатів інформаційні матеріали про кожного кандидата. Згідно з Постановою Верховної Ради України від 15 травня 2002 року № 9-IV, при «пакетному» обранні керівництва парламенту четвертого скликання поширення зазначених вище матеріалів *не здійснювалося*.

88

Кандидати виступають на пленарному засіданні з доповідями про програми майбутньої діяльності і відповідають на запитання. Депутати мають право ставити їм запитання, висловлювати думку щодо їх програм, політичних, ділових та особистих якостей, агітувати за або проти кожного з них.

Таємне голосування щодо кандидатур та визначення результатів і наслідків голосування проводиться відповідно до Регламенту Верховної Ради України. Згідно з Постановою парламенту від 15 травня 2002 року №9-IV, обрання керівництва Верховної Ради України четвертого скликання відбувалося окремо за кожним варіантом («пакетом») у черговості їх внесення. Організація та проведення голосування покладалося на тимчасову лічильну комісію.

У разі, коли жодного з кандидатів не було обрано, проводяться нові вибори з представленням нових кандидатур. При «пакетному» голосуванні в разі, коли жоден із запропонованих варіантів («пакетів») не набрав необхідної кількості голосів, відбувається повторне висунення кандидатур (але знов-таки в «пакеті»). Про обрання цих осіб Верховна Рада України приймає відповідні постанови.

Стаття 88 Конституції України передбачає, що Голова Верховної Ради України веде парламентські засідання; організовує підготовку питань до розгляду на них; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє Україну у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організовує роботу парламентського апарату.

Ці повноваження більш детально викладені у ст. 4.3.8. Регламенту Верховної Ради, згідно з яким Голова Верховної Ради України на виконання визначених Конституцією його повноважень: 1) представляє Верховну Раду в Україні та за її межами, забезпечує взаємодію парламенту з органами виконавчої, судової влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування; 2) вживає заходів до охорони та захисту честі і гідності Верховної Ради, її органів та депутатів; 3) веде парламентські засідання, забезпечує дотримання на них Регламенту; 4) підписує акти, прийняті Верховною Радою України; 5) видає розпорядження про опублікування актів Верховної Ради, що не потребують наступного підписання Президентом; 6) забезпечує дотримання розпорядку і розпису роботи парламенту, його апарату; 7) призначає і звільняє службовців парламентського апарату; 8) розпоряджається використанням приміщень, споруд, обладнання, територій, що перебувають у віданні Верховної Ради; 9) забезпечує контроль за діяль-

ністю апарату Верховної Ради; 10) затверджує положення про документообіг у Верховній Раді; 11) забезпечує розробку проекту кошторису витрат парламенту; 12) розпоряджається коштами, виділеними парламентом згідно з затвердженим бюджетом і кошторисом витрат; 13) не пізніше

89 як через півтора місяці після закінчення бюджетного року подає на розгляд Верховної Ради письмовий звіт про витрати парламенту за минулий рік; 14) контролює виконання своїми заступниками та головами комітетів їх посадових обов'язків; 15) скликає і веде засідання Погоджувальної ради депутатських груп (фракцій); 16) не рідше одного разу на рік подає парламенту звіт про свою діяльність, організацію роботи Верховної Ради та її органів, стан законодавчої бази в Україні.

Голова Верховної Ради України на виконання визначених Конституцією повноважень видає *розпорядження*, які можуть бути змінені, доповнені, скасовані рішенням парламенту, прийнятим більшістю від його конституційного складу.

Розподіл обов'язків між Головою Верховної Ради України та його заступниками здійснюється згідно з розпорядженням Голови Верховної Ради України. Перший заступник Голови Верховної Ради веде організаційну та іншу роботу з питань взаємодії парламенту з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також з питань підготовки для розгляду законопроекту про Державний бюджет та звіту про його виконання, а заступник — організаційну та іншу роботу з питань взаємодії з органами судової влади, з питань здійснення законопроектної діяльності, законодавчої процедури та контрольних повноважень. Голова Верховної Ради України може бути в будь-який час *відкликаний* Верховною Радою на його прохання у зв'язку з незадовільною його роботою на цій посаді або через інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків, в тому числі внаслідок порушення вимог щодо несумісності. Дострокове припинення ним депутатських повноважень одночасно припиняє і його повноваження як Голови Верховної Ради. Пропозиції про відкликання Голови Верховної Ради можуть вноситися Головою Верховної Ради України за його письмовою заявою; не менш як однією третиною депутатів від їх фактичної кількості за їх підписами.

Перший заступник та заступник Голови Верховної Ради можуть бути в будь-який час відкликані за рішенням парламенту з підстав і в порядку, аналогічному тому, що передбачений для відкликання Голови Верховної Ради України.

§ 2. Система, будова та порядок утворення комітетів Верховної Ради України

Парламент України крім представницької функції має забезпечувати ефективний розвиток суспільних відносин у всіх галузях державного, соціально-економічного й культурного розвитку. Конституція покладає

на нього здійснення найважливіших функцій з управління цими сфера-
90

ми. Одночасно слід враховувати, що вищий представницький орган є колегіальним, а це вимагає додержання рівності прав і свобод депутатів як представників народу у прийнятті будь-якого рішення. З метою поєднання представництва з прийняттям належних рішень створюються структурні підрозділи — комітети Верховної Ради України.

Комітети не виступають самостійними органами державної влади, а є лише внутрішніми, робочими органами Верховної Ради. Їх система визначається постановою останньої і має вирішувати питання здійснення повноважень за предметами відання, які встановлені у ст. 92 Конституції України. Перелік комітетів, функціональна спрямованість їх діяльності визначаються з урахуванням важливості проблем державного, господарського, соціально-культурного будівництва, внутрішньоорганізаційної необхідності, а також інших факторів об'єктивного характеру. У Верховній Раді четвертого скликання утворено двадцять чотири комітети.

Комітети створюються на першій сесії Верховної Ради нового скликання на строк її повноважень з числа народних депутатів. Кожний депутат, за винятком Голови Верховної Ради, його Першого заступника і заступника, повинен входити до складу комітетів. Утворення комітетів відбувається у два етапи: а) прийняття низки постанов на пленарному засіданні; б) прийняття рішень на перших організаційних засіданнях комітетів. На засіданні Верховної Ради затверджуються постанови про: перелік комітетів; кількісний склад; голів комітетів; перших заступників голів комітетів; обрання народних депутатів членами відповідних комітетів. Рішення комітетів стосуються питання про обрання заступника (заступників) голови, секретаря комітету, утворення підкомітетів та робочих груп.

Комітети створюються за галузевою, міжгалузевою та функціональною ознакою. Першу групу становлять комітети, напрямок діяльності яких пов'язаний з відповідною сферою (з питань науки і освіти, культури і духовності, охорони здоров'я, будівництва, транспорту і зв'язку тощо). До міжгалузевих належать такі комітети: з питань материнства та дитинства; молодіжної, економічної, екологічної, промислової політики тощо. Функціональними визнаються комітети, діяльність яких неможливо окреслити якоюсь галуззю (з питань бюджету, з питань регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України). Кандидатури для обрання голів комітетів, а також їх членів висувуються на засіданнях депутатських груп (фракцій) згідно з квотами пропорційного представництва депутатських об'єднань та з урахуванням згоди кандидатів. За рахунок своєї квоти групи (фракції) за домовленістю можуть висувати кандидатури депутатів, які є членами іншого депутатського об'єднання. Обрання голів здійснюється за списком у цілому, без обговорення, шляхом поіменного голосування. Список кан-

дидатур на посади голів погоджується Погоджувальною радою депутатських груп (фракцій). Така ж процедура встановлена для обрання перших заступників голів. Члени комітетів обираються списком без обговорення шляхом поіменного голосування.

На засіданні комітету обираються заступник (заступники) голови комітету і секретар. Перший заступник, заступник та секретар комітету не можуть бути членами однієї фракції (групи). Голова комітету в межах своїх повноважень розподіляє обов'язки між першим заступником і заступником (заступниками) голови комітету.

Для забезпечення конкретних напрямів своєї діяльності комітет створює зі свого складу *підкомітети*. Підкомітет може створюватися у складі не менш як трьох членів комітету. Члени комітету можуть входити до складу кількох підкомітетів. Голова підкомітету обирається на засіданні комітету відкритим голосуванням більшістю голосів членів комітету від їх фактичної кількості.

Для підготовки проектів законів, рішень, рекомендацій, висновків комітетів і розгляду питань, що обговорюються на засіданнях комітетів, можуть створюватися робочі групи і призначатися їх керівники. До складу робочої групи включаються члени комітету, народні депутати, які не є членами цього комітету (за їх згодою), працівники парламентського апарату, науково-дослідних установ, автори проектів. Робочу групу очолює народний депутат України, якщо він в ініціативному порядку бере на себе відповідальність за підготовку законопроекту.

§ 3. Функції та компетенція комітетів Верховної Ради України

Згідно із Законом «Про комітети Верховної Ради України», основними напрямками діяльності комітетів визнаються:

- 1) законопроектна робота, яка включає організацію розробки за дорученням Верховної Ради України проектів законів та інших актів, що розглядаються парламентом, попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, доопрацювання та редагування законопроектів за наслідками їх розгляду в читаннях, узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли внаслідок їх всенародного обговорення;
- 2) збір, вивчення, дослідження інформації з питань, що належать до компетенції комітетів, організація слухань з цих питань;
- 3) здійснення контролю за дотриманням та реалізацією Конституції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради України, за відповідністю підзаконних актів Конституції законам України, вивчення ефективності їх застосування;

- 4) вивчення доцільності та ефективності дій Кабінету Міністрів України, інших органів державної виконавчої влади, їх посадових осіб

у питаннях, віднесених до компетенції комітетів, підготовка та подання відповідних висновків на розгляд Верховної Ради України;

5) участь у складанні, прийнятті, контролі за виконанням державного бюджету в частині, що віднесена до компетенції комітетів;

6) попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо ратифікації чи денонсації міжнародних договорів і угод, проектів програм економічного і соціально-культурного розвитку України, звітів про їх виконання та інших питань, що розглядаються парламентом;

7) попереднє обговорення кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою України, підготовка висновків щодо цих кандидатур;

Для реалізації зазначених функцій комітети наділені відповідною компетенцією. Предмети відання конкретного комітету зумовлені сферами, цілями й завданнями їх створення, а права і обов'язки у всіх комітетів однакові. До повноважень парламентських комітетів належать такі:

– до внесення на розгляд Верховної Ради України в першому читанні опубліковувати законопроекти, що належать до їх компетенції, і звертатися до наукових установ і організацій, громадян та їх об'єднань з пропозицією висловити свою думку щодо них;

– укладати в межах виділених коштів договори з науковими установами, навчальними закладами та спеціалістами на науково-інформаційний пошук, розробку, доопрацювання та експертизу законопроектів;

– здійснювати контроль за виконанням Конституції, законів України, інших нормативних актів Верховної Ради України центральними органами виконавчої влади та місцевої влади, підприємствами і організаціями незалежно від форм власності;

– розглядати пропозиції, що свідчать про потребу у прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін і доповнень до чинних актів, і в разі необхідності готувати відповідний висновок на розгляд парламенту;

– під час попереднього обговорення кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються чи затверджуються Верховною Радою України, здійснення своїх контрольних функцій приймати обов'язкові для розгляду відповідними органами та посадовими особами рішення щодо невідповідності окремих керівників посадам, які вони обіймають, ставити питання про їх відповідальність за порушення законодавства чи несумлінне виконання службових обов'язків;

– вносити пропозиції щодо порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України, робити на них доповіді і співдоповіді з питань, віднесених до їх відання;

93

– звертатися з питань, віднесених до їх відання, до Голови Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів України, керівних органів, які утворюються або затверджуються Верховною Радою України, інших установ,

закладів, організацій і підприємств незалежно від форм власності;
– вносити пропозиції щодо заслуховування на сесії звіту уряду про роботу в цілому або з окремих питань, а також звітів керівників органів державної виконавчої влади;
– здійснювати зв'язки з відповідними органами парламентів іноземних держав.

Комітет, визначений головним з певного законопроекту, узагальнює та систематизує пропозиції, поправки і висновки інших комітетів і готує їх на розгляд парламенту. Він має право також вносити пропозиції і поправки під час розгляду законопроекту на своєму засіданні.

Комітети мають право в порядку контролю за додержанням Конституції і законів України, інших правових актів, прийнятих Верховною Радою, контролю за законністю, економністю та ефективністю витрат, що здійснюються з державного бюджету, заслуховувати Першого віцепрем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністрів, інших членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, окремих громадян. На пропозицію комітету посадові особи зобов'язані прибути на його засідання і дати роз'яснення щодо питань, які розглядаються комітетом в порядку виконання контрольних повноважень.

§ 4. Форми і методи роботи комітетів Верховної Ради України

Для реалізації своїх функцій та повноважень комітети використовують правові, організаційні, матеріально-технічні форми діяльності.

Правова форма пов'язана із прийняттям комітетами низки рішень правового характеру. У процесі реалізації своїх функцій і повноважень вони застосовують, в основному, правозастосовчу форму. Так, за результатами обговорення питання на засіданнях комітетів більшістю голосів присутніх членів комітету шляхом поіменного голосування приймаються: *рішення* — з питань, що стосуються організації роботи комітетів; *рекоме́ндації* — щодо розгляду Верховною Радою України питань, які вносяться особами і органами, які мають право законодавчої ініціативи, а також щодо контрольної діяльності комітетів; *висновки* — щодо законопроектів і проектів інших актів, внесених суб'єктами права законодавчої ініціативи, а також щодо кандидатур, які пропонуються для обрання, призначення, затвердження парламентом чи призначення яких погоджується з комітетами.

94

Рекомендації комітетів підлягають обов'язковому розгляду органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями. Про результати розгляду та вжиті заходи повинно бути повідомлено комітетам у встановлений ними строк.

До *організаційних форм* належать засідання комітетів та підкомітетів,

виступи з доповідями й співповідями на сесії, робота робочих груп, персональна діяльність голови, першого заступника та заступників, секретаря, членів комітетів, робота секретаріату комітету, слухання в комітетах, робота на місцях окремих членів комітетів.

Основною організаційною формою роботи комітетів є засідання, які є правомочними, якщо на них присутня більш як половина від затвердженого складу комітету. Засідання проводяться відкрито і гласно, крім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання.

Для обговорення проектів найважливіших законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших рішень парламенту проводяться *слухання у комітетах Верховної Ради України*, метою яких є отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детальне вивчення та обговорення, залучення громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства.

Слухання в комітетах можуть проводитися за пропозицією народних депутатів — членів цих комітетів, за дорученням парламенту або згідно з планами роботи комітетів. Вони проводяться із залученням представників органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, наукових установ та окремих громадян. На розгляд виноситься одне тематичне питання.

Для проведення слухання комітет визначає кворум, який не може бути меншим, ніж три члени. Під час слухань кожен член комітету має право ставити запитання промовцям та одержувати відповіді на них. Слухання не може бути припинено, поки всі бажаючі не використають це право. Слухання проводиться в межах одного робочого дня. Комітет може прийняти рішення про продовження слухання.

Слухання в комітетах проводяться, як правило, в сесійний період у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях (групах). Рішення про тему, день та час проведення слухань приймається на засіданні комітету не пізніше ніж за тридцять днів до їх проведення. У рішенні комітету визначаються особи, відповідальні за організацію підготовки та проведення слухань, доповідачі з питань, що розглядатимуться, порядок їх висвітлення в засобах масової інформації. У разі необхідності можуть проводитися виїзні слухання за межами Верховної Ради України.

Не пізніше ніж за три дні до проведення слухань комітет, який їх проводить, надає його членам аналітично-довідкові матеріали з питань, 95

що розглядатимуться. Інші учасники отримують матеріали під час реєстрації. Відкриває і веде слухання голова комітету, перший заступник або заступник. Слухання проводяться відкрито, крім випадків, коли приймається рішення про проведення закритого засідання.

Питання, що належать до відання кількох комітетів, можуть за їх ініціативою, а також за дорученням Верховної Ради України розгляда-

тися комітетами спільно. Спільні засідання веде один із голів цих комітетів за їх взаємною згодою. У разі необхідності спільне засідання за рішенням комітетів можуть вести Голова Верховної Ради України або його заступники. Рішення, прийняті на спільному засіданні комітетів, підписуються головами відповідних комітетів.

На засіданні комітету ведеться протокол, а в окремих випадках за рішенням комітету — стенограма.

Організаційними методами діяльності комітетів є планування, вироблення рішень, координація, метод контролю та інформаційного забезпечення.

Комітети *планують* проведення засідань комітету, його структурних підрозділів, перелік питань, які потрібно розглянути, контрольну діяльність, складають плани-графіки роботи над законопроектами тощо. Персональну відповідальність за складання і реалізацію планів несе голова комітету. Розклад роботи комітету не менш як на двотижневий термін складається головою комітету з урахуванням доручень парламенту, його Голови, стану підготовленості питань до розгляду і затверджується на засіданні комітету.

Метод *вироблення рішень* передбачає прийняття належних рішень комітетом з дотриманням відповідної процедури. Особливість застосування цього методу полягає в тому, що, приймаючи висновки і рекомендації, комітети попередньо розглядають законопроект чи інший акт, який згодом прийматиметься Верховною Радою України. В той же час їх оцінка проекту має тільки рекомендаційний характер.

При роботі над законопроектом комітет набуває статусу *координуючого* центру як всередині парламенту, так і ззовні. Саме на комітети покладено обов'язок забезпечення злагодженої співпраці всіх учасників законотворчого процесу, урахування можливих пропозицій і альтернатив. Широке коло повноважень дають комітету змогу здійснювати належну координацію діяльності депутатів, представників виконавчої влади, громадських організацій, наукових установ і окремих громадян з метою підготовки якісних, погоджених законопроектів.

Метод контролю виступає як один із найефективніших засобів організації роботи комітету, підкомітетів і окремих їх членів. За його допомогою створюється можливість виявлення порушень виконання, а також їх попередження. Голова комітету, його заступники і секретар використовують цей метод як для реалізації функцій комітету, так і для

здійснення керівного впливу, спрямованого на забезпечення діяльності комітету в режимі законності, дисципліни та відповідальності.

Метод інформаційного забезпечення діяльності передбачає належне інформаційне забезпечення комітету, оскільки для ефективної реалізації ним своїх функцій потрібна статистична, науково-практична, аналітична інформація. Використання всіх можливих потоків інформації, традиційних і сучасних (Інтернет), ресурсів Національної парламентської

бібліотеки, звернень громадян тощо впливає на якісний бік законопроектів, які готуються в комітеті.

§ 5. Організація роботи тимчасових комісій Верховної Ради України

Згідно зі ст. 89 Конституції України, Верховна Рада України в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань. Для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, вона створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менше як одна третина від її конституційного складу Верховної Ради. Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду. Організація і порядок діяльності комісій встановлюється законом.

Тимчасові спеціальні комісії утворюються парламентом за необхідністю для розробки, попереднього розгляду, доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради, для вивчення чи дослідження питань, віднесених до її компетенції. Тимчасова спеціальна комісія завжди є головною з питання, для підготовки якого її створено.

Питання про створення цієї комісії включається окремим пунктом до порядку денного сесії, якщо інше не встановлено Регламентом. Постанова Верховної Ради України про створення тимчасової спеціальної комісії повинна визначати: назву, завдання, кількісний склад, обраного парламентом голову (співголів) комісії, персональний склад членів комісії, термін діяльності комісії, додаткові права (якщо це необхідно), надані парламентом цій комісії, обсяг коштів, виділених комісії, заходи щодо кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення роботи комісії.

Тимчасова спеціальна комісія обирається з-поміж народних депутатів, які дали на це згоду. Мінімальний кількісний склад комісії має забезпечувати представництво не менш як по одному депутату від кожної зареєстрованої депутатської групи (фракції). Голова парламентського комітету не може бути обраний її головою. Пропозиції щодо персонального складу комісії подаються депутатськими об'єднаннями не пізніш як у дводенний строк після прийняття рішення про необхідність її створення.

97

Тимчасова спеціальна комісія у визначений Верховною Радою термін, але не пізніш як через шість місяців після її створення, подає письмовий звіт про виконану роботу, підготовлені нею проекти актів та інші матеріали, які поширюються серед депутатів. Після обговорення результатів її роботи парламент приймає остаточне рішення щодо них або доручає комісії продовжити роботу і визначає для цього новий строк.

Повноваження тимчасової спеціальної комісії автоматично припиняються з прийняттям парламентом остаточного рішення щодо результатів її роботи, з прийняттям та опублікуванням акта, для підготовки

проекту якого вона створювалася, а також у разі припинення повноважень Верховної Ради України, яка її створила.

§ 6. Структура, функції та організація роботи апарату Верховної Ради України

Апарат Верховної Ради України — це сукупність служб щодо організаційного, юридичного, аналітичного, експертного, інформаційного, науково-методичного, фінансового, матеріально-технічного, соціально-побутового та іншого забезпечення діяльності парламенту. Правовий статус апарату Верховної Ради України визначається низкою актів, серед яких: Регламент Верховної Ради України; постанови Верховної Ради України «Про структуру апарату Верховної Ради України» від 20 квітня 2000 року; «Про газету Верховної Ради України «Голос України» від 2 червня 1999 року; «Про статус редакції журналу Верховної Ради України «Віче» від 6 березня 1996 року; Положення про апарат Верховної Ради України, затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України від 31 травня 2000 року; Інструкція з діловодства у Верховній Раді України, затверджена Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 березня 2002 року.

Головні завдання апарату — забезпечити організаційне, правове, документальне, інформаційне і матеріально-технічне обслуговування діяльності Верховної Ради, її комітетів, народних депутатів, депутатських груп (фракцій), науковий і юридичний аналіз актів, обслуговування пленарних засідань. Від досвіду і професіоналізму апарату суттєво залежить дієвість законодавчого органу, якість і ґрунтовність парламентських актів.

Більшість працівників апарату Верховної Ради України, як і парламентів багатьох зарубіжних країн, працюють на постійній основі. Як зазначається у спеціальній літературі, стабільність кадрів апарату, як з'єднуючої ланки між «депутатськими призовами», забезпечує формування нормальної парламентської культури, є обов'язковою умовою

98
збереження наступництва професійного досвіду в законотворчій діяльності¹.

За змістом своєї роботи апарат є допоміжним і самостійно не вирішує питань державного керівництва. Його головне завдання — обслуговування діяльності законодавчого органу держави, створення необхідних умов для його діяльності. Апарат Верховної Ради України здійснює такі функції: 1) *організаційну* — вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням організаційної підготовки та проведення пленарних засідань Верховної Ради, її комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій; організація контролю за виконанням постанов та доручень парламенту, прийому громадян і розгляду їх звернень; підтримка зв'язків із засобами масової інформації; 2) *аналітичну* — апарат має аналізувати соціально-економічні й політичні процеси, що відбуваються в дер-

жаві, розстановку й орієнтацію політичних, партійних сил, об'єднань у самому парламенті; 3) *правового забезпечення* — кодифікація і систематизація законодавства; експертиза законопроектів; надання правової допомоги депутатам у роботі над законопроектами; 4) *кадрову* — попереднє опрацювання документів щодо осіб, які призначаються, обираються і узгоджуються Верховною Радою; 5) *комунікаційну* — забезпечення здійснення зв'язків парламенту з Кабінетом Міністрів, Секретаріатом Президента України, органами державної влади, місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, зарубіжними парламентами; 6) *експертну* — експертиза законів, які прийняті Верховною Радою і направляються на підпис Голові Верховної Ради, а потім — Президенту; 7) *матеріально-технічну* — здійснення фінансового, матеріально-технічного, побутового, іншого забезпечення.

Згідно з Постановою Верховної Ради України «Про структуру апарату Верховної Ради України», граничну чисельність апарату встановлено в кількості 1115 штатних одиниць, а його структура затверджена у складі таких підрозділів:

1. Керівництво апарату.
2. Секретаріат — включає секретаріати керівництва і органів парламенту, а саме: а) Голови Верховної Ради України; б) Першого заступника Голови Верховної Ради України; в) заступника Голови Верховної Ради України; г) комітетів; г) депутатських груп і фракцій.
3. Головні управління: а) науково-експертне; б) юридичне; в) документального забезпечення; г) організаційне.
4. Управління: а) інформаційне; б) комп'ютеризованих систем; в) у зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; г) забезпечення міжпарламентських зв'язків; г) кадрів; д) управління справами.

¹ Див.: *Охотский Е. В.* Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт. — М.: МГИМО; РОССПЭН, 2002. — С. 283.

99

5. Відділи і сектори: а) зв'язків з органами правосуддя; б) контролю; в) з питань звернень громадян; г) перший; г) мобілізаційної роботи. Самостійним підрозділом при Верховній Раді України є *Інститут за'конодавства*, основними завданнями якого є участь у проведенні фундаментальних і здійсненні прикладних досліджень у сфері державного управління і законопроектних робіт, координація участі наукових закладів й інших організацій у законотворчій діяльності; розробка пропозицій відносно удосконалення чинного законодавства; порівняльне дослідження систем законодавства інших країн; здійснення науково-правової експертизи законопроектів; участь у підготовці до видання Верховною Радою України законодавчих актів і спеціальної юридичної літератури. *Видавництво Верховної Ради (Парламентське видавництво)* друкує тексти прийнятих законів, організовує видання газети «Голос України», «Відомостей Верховної Ради України». Згідно з Постановою Верховної

Ради України від 20 квітня 2000 року, воно перетворено на самостійний госпрозрахунковий підрозділ.

Загальне керівництво роботою апарату здійснює *Керівник апарату* Верховної Ради, який призначається і звільняється з посади Верховною Радою за поданням її Голови. Він має першого заступника і двох заступників, кожен з яких керує певною ділянкою роботи згідно з розподілом обов'язків. Керівники структурних підрозділів апарату призначаються на посади і звільняються з посад Головою Верховної Ради за поданням Керівника апарату.

§ 7. Організація роботи

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

У більшості конституційних держав, які декларують свою прихильність до гуманістичних ідеалів, існує інститут парламентського комісара з прав людини. У кожній із країн цей інститут має власну назву, тому загалом його називають омбудсманом, — за назвою найбільш раннього з них — Уповноваженого шведського Ріксдагу, який був сформований ще в 1809 році згідно з Актом про форму правління. Таким спеціальним контрольним органом Верховної Ради України є Уповноважений з прав людини, запровадження якого є безумовним кроком на шляху до правової держави і являє собою важливий елемент національного механізму охорони й захисту прав людини.

Правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини регулюється Конституцією України, законами «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про державну службу», «Про звернення громадян», постановами Кабінету Міністрів України від 10 листопада 1999 року «Про умови оплати праці Уповноваже-

ного Верховної Ради України з прав людини, представників Уповноваженого та працівників його секретаріату» та від 29 листопада 1999 року «Про забезпечення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України та його Секретаріату».

Уповноважений *призначається* на посаду і звільняється з посади Верховною Радою на п'ять років таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. На цю посаду може бути призначено тільки громадянина України, який на день обрання досяг сорока років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх п'ять років проживає в Україні. Не може бути призначено Уповноваженим особу, яка має судимість за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку. Пропозиції щодо кандидатур (и) на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради України або не менше чверті народних депутатів України від конституційного складу парламенту. Голосування проводиться під час пленарних засідань. Призначеним вважається той кандидат, за якого проголосувала більшість народних депутатів від конституційного

складу Верховної Ради України, про що приймається постанова. Повноваження Уповноваженого починаються з моменту складення присяги на пленарному засіданні парламенту.

Для забезпечення діяльності Уповноваженого утворюється *секретаріат*, який є юридичною особою, має свій рахунок у банку та печатку встановленого зразка. Структура секретаріату, розподіл обов'язків та інші питання щодо організації його роботи регулюються Положенням про секретаріат. Призначення та звільнення працівників секретаріату здійснюються Уповноваженим. На сьогодні секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини складається із таких підрозділів: керівник секретаріату та його заступник; перший помічник Уповноваженого; консультативна рада (створюється з осіб, що мають досвід роботи в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина з метою надання консультаційної підтримки, проведення наукових досліджень, вивчення пропозицій щодо поліпшення стану захисту прав і свобод людини і громадянина); секретар консультативної ради; департаменти; управління, відділи; інші працівники секретаріату.

Уповноважений розробляє, подає на затвердження Верховної Ради України *кошторис* своїх витрат. Фінансування його діяльності проводиться за рахунок Державного бюджету України. Зокрема, в Державному бюджеті України на 2004 рік на здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини було виділено 9707,6 тис. грн.¹ Верховна Рада України, органи виконавчої влади та ор-

¹ Додаток № 3 до Закону України від 17 червня 2004 року № 1801-IV «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2004 рік”» //

Президентський вісник. – 2004. – № 24. – 20 серпня.

101

гани місцевого самоврядування створюють необхідні умови для діяльності Уповноваженого. У межах виділених коштів Уповноважений має право призначати своїх представників, організація діяльності та межі повноважень яких регулюються спеціальним Положенням.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 1999 року № 2164 «Про забезпечення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його секретаріату» встановлено, що за умовами матеріально-побутового, медичного, санаторно-курортного та транспортного обслуговування, забезпечення засобами зв'язку він прирівнюється до Голови Конституційного Суду України, а його представники та керівник секретаріату — до членів Кабінету Міністрів України.

Діяльність Уповноваженого здійснюється в таких *організаційних формах*: персональна робота зі зверненнями громадян та їх індивідуальний прийом; зустрічі з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підпри-

емств, установ, організацій; участь у засіданнях органів державної влади, колегії прокуратури України та інших органів; відвідування органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, участь у їх засіданнях; відвідування місць тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установ відбування покарань та примусового лікування і перевиховання; участь у судових засіданнях; участь у науково-практичних конференціях; прес-конференції, інтерв'ю.

Серед *правових форм діяльності* Уповноваженого пріоритетне місце посідають контрольна і правозастосовча. Установча та нормотворча форми стосуються лише внутрішньоорганізаційних питань діяльності Уповноваженого та його секретаріату, а інтерпретаційна форма не застосовується. Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій та їх посадових і службових осіб.

На практиці поряд з поданням та конституційним поданням Уповноважений з прав людини використовує й інші, не передбачені законом форми впливу на посадових осіб, що порушили права людини. До їх числа слід віднести оприлюднення заяв, звернень Уповноваженого з прав людини, надсилання відкритих листів до вищих органів державної влади та їх посадових осіб¹.

¹ Див.: *Марцеляк О. В.* Інститут омбудсмана: теорія і практика: Монографія. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – С. 417.

102

Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує трьома шляхами: 1) за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; 2) за зверненнями народних депутатів України; 3) за власною ініціативою. Щоденно до Уповноваженого звертається 50–70 осіб¹. З 14 квітня 1998 року (дня обрання Ніни Карпачової омбудсманом) по 23 вересня 2003 року Уповноважений отримав понад 305 тисяч звернень².

¹ Див.: *Карпачова Н. І.* Народний правозахисник завжди в опозиції до влади: Інтерв'ю // *Голос України*. – 1998. – 26 вересня.

² Див.: *Ніна Карпачова: «Я залишаюся поза політикою»* // *Голос України*. – 2003. – № 178 (3178). – 23 вересня.

103

Глава 6

Організація роботи народних депутатів України

§ 1. Організація підготовки і проведення виборів народних депутатів України

Чинний Закон «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 року закріплює змішану (мажоритарно-пропорційну) систему виборів до парламенту. Однак 25 березня 2004 року був прийнятий новий Закон «Про вибори народних депутатів України», який встановив виключно пропорційну виборчу систему. Цей закон набирає чинності з 1 жовтня 2005 року, однак саме згідно з його положеннями будуть проводитися чергові вибори до Верховної Ради України.

Закон «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року передбачає, що депутати обираються за виборчими списками кандидатів від політичних партій, виборчих блоків у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі. Вибори здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Законодавством встановлено два види парламентських виборів: чергові та позачергові. *Чергові* вибори депутатів проводяться у зв'язку із закінченням конституційного строку повноважень Верховної Ради України, а *позачергові* — призначаються Президентом в порядку, встановленому Конституцією України, і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування указу глави держави про дострокове припинення повноважень парламенту.

Відповідно до ст. 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року, виборчий процес включає такі етапи: 1) складання списків виборців; 2) утворення територіальних виборчих округів; 3) утворення виборчих дільниць; 4) утворення виборчих комісій; 5) висування та реєстрація кандидатів у депутати; 6) проведення передвиборної агітації; 7) голосування; 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування; 9) встановлення результатів виборів депутатів. Завершується виборчий процес офіційним оприлюдненням ЦВК результатів виборів народних депутатів.

104

Порядок підготовки та проведення виборів народних депутатів здійснюють державні органи спеціальної компетенції — виборчі комісії. Законодавством встановлена трьохрівнева система виборчих комісій: Центральна виборча комісія (ЦВК), територіальні й дільничні виборчі комісії.

Організація, підготовка та проведення виборів народних депутатів вимагає досить значних матеріально-фінансових витрат, які здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України та виборчих фондів партій (блоків). Фінансове забезпечення виборів за рахунок коштів Державного бюджету здійснюється ЦВК, яка розподіляє необхідні асигнування між територіальними комісіями, а вони розподіляють кошти між дільничними комісіями.

Кандидатів у депутати може висувати партія, яка зареєстрована в установленому законом порядку не пізніше ніж за рік до виборів, або виборчий блок партій за умови, що до його складу входять партії, зареєстровані не пізніше як за рік до дня виборів. Кандидатом у депутати може бути висунута особа, яка є членом цієї партії (членом партії, яка входить до блоку), або позапартійна особа, яка має право бути обраною депутатом. Депутатом може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. При цьому кількість кандидатів у депутати, що висуваються партією (блоком), не може перевищувати кількості депутатів, що становить конституційний склад парламенту. Усі кандидати, висунуті партією (блоком), включаються до єдиного виборчого списку цієї партії чи блоку. Реєстрація кандидатів, включених до виборчого списку партії (блоку), здійснюється ЦВК.

Голосування проводиться в день виборів з 8.00 до 20.00. Воно здійснюється у спеціально відведених приміщеннях, де розміщені кабінети для таємного голосування. Кожен виборець отримує виборчий бюлетень і голосує особисто.

Центральна виборча комісія на своєму засіданні на підставі протоколів територіальних комісій про підсумки голосування в межах територіальних виборчих округів та протоколів закордонних дільничних виборчих комісій не пізніше як на п'ятнадцятий день з дня виборів встановлює результати виборів, про що складає протокол.

Право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати в депутати, включені до виборчих списків партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Мандати розподіляються між виборчими списками пропорційно до кількості отриманих голосів виборців. Спочатку визначається кількість голосів виборців, необхідних для отримання одного мандата (*виборча квота*), яка обчислюється шляхом ділення сумарної 105

кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків, що отримали три і більше відсотків голосів виборців, на кількість депутатських мандатів. Після цього кількість голосів виборців, поданих за кандидатів, включених до виборчих списків, що набули право на участь у розподілі мандатів, ділиться на виборчу квоту. Ціла частина отриманого числа становить кількість мандатів, що отримали кандидати від цієї партії (блоку). Дробові залишки враховуються при розподілі решти депутатських мандатів.

Партії (блоки), кандидати в депутати від яких мають більші порівняно з іншими дробові залишки після ділення, отримують по одному додатковому депутатському мандату, починаючи з виборчого списку партії (блоку), що має найбільший дробовий залишок. Якщо дробові залишки у двох чи більше виборчих списках партій (блоків) однакові, першим додатковий мандат отримує той виборчий список, за канди-

датів у депутати від якого віддано більшу кількість голосів виборців. Результатом виборів депутатів є визначення в порядку черговості у виборчих списках партій (блоків) осіб, обраних депутатами відповідно до кількості депутатських мандатів, отриманих виборчими списками партій (блоків).

§ 2. Організація роботи народних депутатів України у Верховній Раді України та у виборчому окрузі

Народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України та відповідальними перед ним. Вони покликані виражати і захищати суспільні інтереси та інтереси своїх виборців, брати активну участь у здійсненні законодавчої та контрольної функції парламенту.

Правову основу роботи народних депутатів у Верховній Раді України та виборчому окрузі становлять норми Конституції України, Регламенту Верховної Ради України, законів «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», постанов Верховної Ради України «Про забезпечення діяльності народних депутатів України» від 26 липня 1994 року № 122/94-ВР (зі змінами), «Про затвердження Положення про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України» від 13 жовтня 1995 року № 378/95-ВР, «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України» від 13 жовтня 1995 року № 379/95-ВР (зі змінами) та інших актів.

Згідно з чинним законодавством, народні депутати здійснюють свої повноваження на постійній основі і мають вільний мандат. При виконанні своїх функцій і повноважень вони повинні керуватися Консти-

106
туцією України, законами України, а також загальновизнаними нормами моралі.

Діяльність народного депутата у Верховній Раді України складається з таких форм: 1) участь у засіданнях Верховної Ради України; 2) участь у роботі депутатських фракцій (груп); 3) участь у роботі комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій; 4) участь у роботі підкомітетів і робочих груп; 5) участь у парламентських слуханнях; 6) подання депутатських запитів та депутатських звернень; 7) виконання доручень Верховної Ради та її органів; 8) індивідуальна робота над законопроектами, іншими документами; 8) інтерв'ю, участь у брифінгах та прес-конференціях.

Розклад робочого дня народного депутата планується з урахуванням розкладу роботи Верховної Ради України, а також тих комітетів і тимчасових комісій, до складу яких його обрано. При цьому індивідуальна робота депутата поєднується з колективною роботою у складі колегіальних органів парламенту (пленарні засідання парламенту, засідання комітетів, робочих груп, фракцій тощо).

Кожен з народних депутатів забезпечується персональним місцем у залі засідань Верховної Ради України, окремим технічно обладнаним службовим кабінетом у приміщеннях парламенту з розташуванням у ньому постійного робочого місця його помічника-консультанта. Народний депутат зобов'язаний бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради України. У разі неможливості прибути на пленарне засідання він повинен завчасно повідомити про це з зазначенням причин апарат Верховної Ради України, а також голову комітету, комісії, до складу яких він обраний.

Народний депутат як член парламенту користується правом ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на пленарних засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких він входить. Він голосує особисто і має один голос. Депутат має право брати участь у роботі комітетів, комісій, членом яких він не є, з правом дорадчого голосу.

Кожен депутат може впливати на зміст діяльності парламенту та його органів, бо йому надано право пропонувати питання для розгляду Верховною Радою або її органами; виступати із законодавчою ініціативою, висловлювати думку щодо кожного питання, яке розглядається на пленарному засіданні, виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій і з мотивів голосування, брати участь у дебатах, ставити запитання доповідачам, головуючому на засіданні, порушувати питання про довіру складу органів, утворених парламентом, а також посадовим особам, яких обрано, призначено або затверджено парламентом, передавати для внесення до протоколу і стенографічного бюлетеня текст свого виступу, окремої думки, заяви, пропозиції і зауваження з питань, що розглядаються парламентом.

Реалізації Верховною Радою свого повноваження щодо здійснення парламентського контролю сприяє надане депутату право порушувати питання про перевірку діяльності підприємств, установ, організацій, розташованих на території України, щодо яких є дані про порушення ними чинного законодавства, про проведення депутатських розслідувань з будь-якого питання. Цьому ж сприяє і депутатський запит.

Закон «Про статус народного депутата України» надає право народному депутату обирати і бути обраним до органів Верховної Ради — комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій. Народний депутат, який є членом комітету чи тимчасової комісії, має право вносити пропозиції про розгляд на їх засіданні будь-якого питання, що належить до їх компетенції, брати участь в обговоренні цих питань.

Маючи широке коло прав у Верховній Раді, народний депутат несе відповідальність перед нею, виконує її доручення. Верховна Рада має право заслуховувати повідомлення про його роботу в парламенті і про виконання доручень.

Обов'язки народного депутата у Верховній Раді України: а) дбати про

благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави; б) додержуватися вимог Конституції, Закону «Про статус народного депутата України» та інших законів, Регламенту Верховної Ради України, присяги народного депутата; в) бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано; г) брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються парламентом та його органами; г) виконувати доручення Верховної Ради України, комітету, депутатської фракції (групи), тимчасової комісії, до складу яких його обрано; д) інформувати парламент та його органи про виконання їх доручень.

Закон «Про статус народного депутата України» акцентує увагу на тому, що народні депутати повинні додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики. Як зазначається у спеціальній літературі, парламентська етика — це не тільки сукупність правил поведінки депутатів між собою, адже у процесі своєї діяльності парламентарі спілкуються з виборцями, співпрацюють з державним апаратом. Вона охоплює питання поведінки народних обранців не тільки стосовно співробітників своїх апаратів, а й щодо депутатського корпусу взагалі¹. Діяльність депутата у виборчому окрузі складається з таких форм:

1) індивідуальний прийом громадян; 2) зустрічі з виборцями, трудовими колективами; 3) участь у роботі сесій місцевих рад та засіданнях

¹ Див.: *Колесник К.* Особливості парламентської етики в Україні // *Право України.* – 2004. – № 6. – С. 85.

108

їх органів; 4) відвідування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; 5) зустрічі з керівниками та іншими посадовими особами органів публічної влади, підприємств, установ, організацій (у межах реалізації права на невідкладний прийом).

Народний депутат у разі порушень законності має право на місці вимагати негайного припинення порушення або звернутися з цією вимогою до відповідних органів і посадових осіб, які зобов'язані негайно вжити заходів для усунення порушення, а за необхідності — притягнути винних до відповідальності з наступним інформуванням про це народного депутата.

Закон «Про статус народного депутата України» передбачає низку обов'язків парламентарів у виборчому окрузі: 1) підтримувати зв'язок з виборцями, регулярно інформувати їх про роботу Верховної Ради України та її органів, про реалізацію своєї передвиборної програми; 2) вивчати громадську думку, потреби і запити населення, в разі потреби інформувати про них Верховну Раду України; 3) здійснювати регулярний прийом виборців. На виконання цих обов'язків народний депутат розглядає отримані ним звернення громадян, вживає необхідних заходів для їх вирішення. Депутат не рідше одного разу на рік звітує перед виборцями про свою діяльність, і йому забезпечується належні умови для

проведення зустрічей із виборцями.

§ 3. Запити і звернення народних депутатів України, порядок їх внесення і розгляду

Серед передбачених законодавством організаційно-правових форм здійснення парламентського контролю за діяльністю органів публічної влади, підприємств, установ і організацій в Україні провідне місце посідають депутатські запити і звернення.

Відповідно до ч. 2 ст. 15 Закону «Про статус народного депутата України» *депутатський запит* — це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, заявлена на сесії до Президента, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів публічної влади, керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції. Запит народного депутата України — це результат його особистого волевиявлення, форма реалізації наданих йому повноважень. Праву депутата на запит кореспондує обов'язок суб'єктів, яким він адресується, своєчасно надати відповідь щодо ре-

зультатів його розгляду та вжитих заходів. Таким чином, депутатський запит виступає засобом здійснення парламентського контролю у формі індивідуальної контрольної діяльності депутата¹.

Депутатський запит є універсальною формою парламентського контролю, що в поєднанні з простотою і доступністю процедури його внесення й розгляду пояснює доволі широке його застосування у практиці українського парламентаризму. Наприклад, протягом п'ятої сесії Верховної Ради України четвертого скликання було надіслано 2340 депутатських запитів, тоді як Днів уряду і парламентських слухань проведено лише дванадцять².

Запит подається в письмовій формі Голові Верховної Ради України, який оголошує його на пленарному засіданні і передає до парламентського апарату. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003 (у справі про направлення запиту до Президента України) зазначив, що направлення запиту народного депутата України, з яким він на сесії звертається до органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, не потребує рішення парламенту. Водночас порядок направлення запиту до Президента відрізняється від загального, оскільки таке рішення приймається Верховною Радою України більшістю від її конституційного складу³. Умовою прийняття рішення є наявність попередньої підтримки вимоги про направлення запиту не менш як однією третиною від її

конституційного складу.

Після оголошення тексту депутатського запиту на пленарному засіданні парламенту (або після прийняття парламентом рішення про направлення запиту до Президента України) Голова Верховної Ради України передає текст звернення до апарату Верховної Ради України, який негайно направляє його відповідним органам або посадовим особам. Текст запиту публікується в стенографічному бюлетені засідань Верховної Ради України.

Орган або посадова особа, до яких спрямований запит, повинні дати офіційну відповідь не пізніше як у п'ятнадцятиденний термін з дня його одержання. Якщо запит з об'єктивних причин не може бути розглянутий у цей строк, то посадова особа письмово повинна

¹ Див.: Майданник О. Організаційно-правові форми здійснення парламентського контролю в Україні // Право України. – 2003. – № 7. – С. 10.

² Виступ Голови Верховної Ради України В. Литвина// Голос України. – 2004. – № 121 (3371). – 3 липня.

³ Офіційний вісник України. – 2003. – № 46. – Ст. 2388.

110

повідомити про це Голову Верховної Ради і народного депутата, групу народних депутатів чи комітет, що внесли запит, і запропонувати інший термін, який не повинен перевищувати один місяць після одержання запиту. Народний депутат має право безпосередньо брати участь у розгляді внесеного ним запиту керівником органу публічної влади, підприємства, установи чи організації.

Відповідь на депутатський запит надсилається Голові Верховної Ради України і депутату, що його вніс, та оголошується на засіданні парламенту. Депутат має право дати оцінку відповіді на свій запит. На пленарному засіданні може бути проведено обговорення відповіді на запит, якщо на цьому наполягає не менше однієї п'ятої частини народних депутатів. Іншою індивідуальною формою парламентського контролю є *депутатське звернення* — викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення або викласти свою позицію з питань, віднесених до їхньої компетенції.

Депутат має право депутатського звернення до посадових осіб усіх державних органів і органів об'єднань громадян, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності й підпорядкованості з питань, пов'язаних із депутатською діяльністю. Звернення депутат безпосередньо надсилає посадовим особам або поштою. Воно є обов'язковим для розгляду протягом не більш як десяти днів з моменту отримання. У разі неможливості розгляду звернення у визначений строк депутата повідомляють про це офіційним листом з викладенням причин продовження строку розгляду. Строк розгляду депутатського звер-

нення, з урахуванням продовження, не може перевищувати тридцяти днів з моменту одержання.

Конституційний Суд України в рішеннях від 19 травня 1999 року №4-рп/99 (у справі про запити народних депутатів), від 11 квітня 2000 року № 4-рп/2000 (у справі про запити народних депутатів України до прокуратури), від 20 березня 2002 року № 4-рп/2002 (у справі про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства) та від 5 березня 2003 року № 5-рп/2003 (у справі про звернення народних депутатів України до Національного банку України) дав офіційне тлумачення положень Конституції та Закону України «Про статус народного депутата України» щодо предмета та порядку реалізації права народних депутатів на запити і звернення. Принципова позиція Конституційного Суду України полягає в тому, що запити і звернення народних депутатів не можуть містити вказівок, вимог чи пропозицій судовим і правоохоронним органам щодо конкретних справ, які перебувають у їх провадженні. Проте народний депутат має право звернутися

із запитом до Голови Національного банку України про надання інформації, яка становить банківську таємницю.

§ 4. Гарантії діяльності народних депутатів України

Чинне законодавство України не тільки надає народним депутатам широкі повноваження, але й встановлює систему гарантій депутатської діяльності. Верховна Рада України, державні органи, підприємства, установи і організації, незалежно від форм власності і підпорядкування, забезпечують умови для виконання депутатських повноважень, а об'єднання громадян та їх органи сприяють їм у цьому. Систему гарантій депутатської діяльності становлять правові (юридичні), організаційні, інформаційні та соціально-економічні гарантії.

Найважливішою *правовою гарантією* є непорушність депутатських повноважень. Ніхто не має права обмежувати повноваження народного депутата, крім випадків, передбачених Конституцією, Законом «Про статус народного депутата України» та іншими законами України. Повноваження народного депутата та його конституційні права і свободи не можуть бути обмежені навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Суттєве значення для забезпечення захисту народного депутата від переслідувань, пов'язаних з його політичною діяльністю, є депутатська недоторканність, основу якої становить конституційне право кожної людини на свободу та особисту недоторканність (ст. 29 Конституції). Ця конституційна норма поширюється і на депутата, але як повноважний представник народу він має додаткові права.

Стаття 80 Конституції закріплює, що народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність. Це означає, що вони не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до криміналь-

ної відповідальності, затримані чи заарештовані. У Рішенні від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99 Конституційний Суд України зазначив, що депутатська недоторканність поширюється на народного депутата з моменту визнання його обраним за рішенням відповідної виборчої комісії і до моменту припинення його повноважень¹.

За чинним законодавством огляд, обшук, затримання, огляд особистих речей і багажу, транспорту, житлового чи службового приміщення депутата, порушення таємниці кореспонденції, прослуховування телефонних переговорів та застосування інших заходів, що обмежують права і свободи народного депутата, допускаються лише в разі, коли Верховна Рада надала згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.

¹ Офіційний вісник України. – 1999. – № 44. – Ст. 2193.

112

Мотивоване рішення Верховної Ради України за поданням Генерального прокурора України щодо одержання згоди на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності чи арешт приймається двома третіми депутатів від загального складу парламенту. У створенні належних умов для плідної праці народних депутатів важлива роль відводиться *організаційним гарантіям*, до яких належать права депутата на забезпечення окремим технічно обладнаним кабінетом у парламенті і виборчому окрузі, на забезпечення безпеки депутата та членів його сім'ї силами Управління державної охорони, користування послугами помічників-консультантів, на транспортне забезпечення, користування урядовим та іншими видами зв'язку.

Народний депутат може мати до тридцяти одного помічника-консультанта, правовий статус і умови діяльності яких визначаються Законом «Про статус народного депутата України», іншими законами, а також Положенням про помічника-консультанта народного депутата України.

Чинне законодавство передбачає й низку *інформаційних гарантій* діяльності народних депутатів України. Зокрема, народний депутат має право виступу з питань його депутатської діяльності не рідше одного разу в місяць у друкованих засобах масової інформації, на радіо (до десяти хвилин на місяць) та телебаченні (до двадцяти хвилин на місяць), безкоштовно, засновником (співзасновником) яких є органи державної влади, організації або установи, що фінансуються повністю або частково за рахунок коштів Державного бюджету. Гарантією ефективного здійснення повноважень народним депутатом є також можливість одержання ним необхідних інформаційних матеріалів, консультацій спеціалістів, використання технічних засобів.

Значну групу становлять *соціально-економічні гарантії* діяльності народних депутатів. До них належать, насамперед, право депутата на фінансове, медичне та соціально-побутове забезпечення, на забезпечення житловими приміщеннями. Окрему підгрупу становлять гарантії тру-

дових прав народних депутатів. Зокрема, час роботи народного депутата в парламенті зараховується до стажу державної служби, до загального і безперервного стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю. Після закінчення строку його повноважень надається попередня робота (посада), а в разі неможливості цього — він зараховується до резерву кадрів Головного управління державної служби України. Народному депутату надається щорічна оплачувана відпустка в міжсесійний період тривалістю сорок п'ять календарних днів з виплатою матеріальної допомоги на оздоровлення в розмірі подвійної місячної заробітної плати.

У питаннях матеріального і соціально-побутового забезпечення народний депутат прирівнюється до членів уряду. Він безкоштовно

113
забезпечується медичним обслуговуванням та путівками для санаторно-курортного лікування. Життя і здоров'я народного депутата підлягають обов'язковому державному страхуванню за рахунок коштів Верховної Ради України на суму десятирічного грошового утримання депутата.

При досягненні встановленого законом пенсійного віку за наявності трудового стажу для чоловіків — не менше двадцяти п'яти років, для жінок — не менше двадцяти років, а також у разі визнання інвалідом I або II групи народному депутату призначається пенсія в розмірі вісімдесяти відсотків місячної заробітної плати працюючого народного депутата на момент призначення пенсії.

§ 5. Організація роботи депутатських фракцій і груп.

Погоджувальна рада депутатських фракцій і груп

Народні депутати мають право об'єднуватись у депутатські фракції, групи за умови, що до складу кожної з них входить не менш як чотирнадцять депутатів. Депутатські об'єднання, сформовані на основі партійної належності депутатів, називаються депутатськими фракціями. До депутатських фракцій можуть входити і позапартійні депутати, які підтримують програмні документи відповідної партії. Депутатські фракції, групи не можуть формуватися для захисту приватних, комерційних, місцевих, професійних чи релігійних інтересів.

Порядок роботи депутатського об'єднання, умови вступу депутатів до його складу визначаються самим об'єднанням. Депутат не може входити до складу більш як *однієї зареєстрованої* фракції, групи, а Голова Верховної Ради України, його заступники — до складу жодного депутатського об'єднання.

Депутатські фракції, групи *формуються* на першій сесії парламенту нового скликання до розгляду питань про обрання Голови Верховної Ради. Реорганізація та формування нових депутатських об'єднань можуть проводитися протягом повноважень парламенту із збереженням їх пропорційного представництва в органах Верховної Ради.

Кожна депутатська фракція, група повинна бути зареєстрована в

Секретаріаті Верховної Ради, для чого туди подається письмове повідомлення про сформування з зазначенням назви, мети чи завдань, персонального складу та партійної належності їх членів та депутатів, які уповноважені представляти фракцію чи групу. Після реєстрації депутатського об'єднання головуєчий на пленарному засіданні інформує депутатів про сформування такої фракції, групи, її кількісний склад та уповноважених представників.

114

Про зміни в складі депутатської фракції, групи її уповноважений представник повідомляє письмово Голову Верховної Ради. У разі, коли склад депутатського об'єднання стає меншим від встановленої кількості, воно після п'ятнадцяти днів оголошується Головою Верховної Ради розпущеним. Голова Верховної Ради забезпечує зареєстрованим депутатські фракції, групи приміщенням, обладнанням тощо, закріплює за ними адміністративно-технічний персонал, який має в них довіру, для надання їм допомоги у здійсненні своїх функцій у парламенті.

Депутатські об'єднання попередньо обговорюють кандидатури на посади Голови Верховної Ради і його заступників, голів комітетів, персональний склад колегіальних органів парламенту, мають право на пропорційне представництво в усіх органах Верховної Ради та в офіційних парламентських делегаціях. Кожна депутатська фракція, група має гарантоване право на виступ свого представника з усіх питань порядку денного на засіданнях Верховної Ради та її органів.

Кожне депутатське об'єднання обирає зі свого складу *уповноваженого представника*, на якого покладаються представницькі та організаційні функції. Уповноважені представники депутатських груп і фракцій (від кожної по одному) утворюють *Погоджувальну раду депутатських фракцій (груп)*, яка є органом дорадчого характеру, сприяє узгодженню позицій депутатів у разі виникнення спірних питань у роботі парламенту та його органів.

Погоджувальна рада депутатських фракцій (груп) здійснює свою роботу у формі *засідань*, які скликаються Головою Верховної Ради або за ініціативою представників двох чи більше депутатських об'єднань в разі необхідності, але не рідше одного разу на тиждень під час роботи парламенту в пленарному режимі. Як правило, засідання Погоджувальної ради проводяться по понеділках, перед початком пленарного тижня. Засідання проводиться відкрито і є правомочним за умови присутності на ньому не менше двох третин від її складу.

Погоджувальна рада депутатських фракцій (груп):

- а) вносить пропозиції щодо річного та перспективного планів роботи Верховної Ради;
- б) розглядає та погоджує пропозиції щодо проектів порядку денного сесій та розкладу парламентських засідань;
- в) формує проект порядку денного на кожне пленарне засідання;
- г) ініціює перевірку внесених законодавчих пропозицій та законо-

проектів на їх відповідність вимогам Регламенту;

г) вносить пропозиції щодо визначення парламентського комітету, відповідального за підготовку законопроекту, направлення його на розгляд у комітети і депутатські фракції (групи), на наукову, юридичну та іншу експертизу;

115

д) вносить пропозиції щодо скликання позачергового засідання парламенту;

е) розглядає питання про вжиття заходів для забезпечення присутності депутатів на пленарних засіданнях;

є) вносить пропозиції щодо проведення парламентських слухань;

ж) вирішує інші питання організації роботи Верховної Ради відповідно до Регламенту.

116

Глава 7

Організація роботи Президента України

§ 1. Основи організації і діяльності Президента України

Президент України є одноосібним главою держави, одним з вищих органів державної влади, який виступає від імені держави. У публічних правовідносинах він завжди є офіційною особою і не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки він не був усунутий з поста в порядку імпічменту.

Правову основу організації й діяльності Президента становлять норми Конституції України, законів України «Про вибори Президента України», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про громадянство України» та інших. Організаційно-правові аспекти діяльності Президента України, зокрема порядок здійснення тих чи інших повноважень глави держави та організація роботи його апарату, на сьогодні визначається здебільшого його власними указами (зокрема, «Питання Секретаріату Президента України» від 27 січня 2005 р. № 111/2005, «Про Секретаріат Президента України» від 24 січня 2005 року № 108/2005, «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» від 9 квітня 1997 року № 314/97, «Про затвердження Положення про порядок підготовки і внесення актів Президента України» від 20 серпня 1993 року, «Питання підготовки та проведення робочих поїздок Президента України» від 9 грудня 1995 року № 1144/95 та ін.).

Виконання президентських повноважень фінансується за рахунок Державного бюджету України. Головним розпорядником коштів Дер-

жавного бюджету, що виділяються на забезпечення діяльності Президента України, є Державне управління справами. За Законом «Про Державний бюджет України на 2004 рік» (із змінами, внесеними Законом від 17 червня 2004 року № 1801-IV) на організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності апарату Президента України було виділено 51080,1 тис. грн., на обслуговування діяльності Президента — 31790,6 тис. грн., на його офіційні візити за кордон — 5900,0 тис. грн.

117

Глава Української держави має власну резиденцію на вул. Банковій, 6 у м. Києві, загальною площею 2,65 га, де розташовується Секретаріат Президента. Протокольні заходи та офіційні церемонії за участю Президента проводяться в Маріїнському палаці.

Згідно з Постановою парламенту «Про забезпечення, обслуговування та охорону Президента України» від 4 січня 1992 року № 2033-XII, оплата праці глави держави становить 22 мінімальні заробітні плати. На період перебування на посту Президентів надаються замиська резиденція та службова квартира в м. Києві, спеціально обладнані літак і вертоліт, автомобільний транспорт. Охорону Президента і його сім'ї забезпечує Управління державної охорони України.

§ 2. Організація підготовки і проведення виборів Президента України

Згідно зі ст.103 Конституції, Президент обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Підготовка і проведення виборів регулюються Конституцією, законами України «Про вибори Президента України», «Про Центральну виборчу комісію», постановами парламенту, іншими актами законодавства, прийнятими відповідно до Закону «Про вибори Президента України». Вибори Президента відбуваються по єдиному загальнодержавному виборчому округу, що включає всю територію України.

Президентом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років. Не може бути висунутий кандидатом на цей пост громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку.

Чергові вибори Президента України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень глави держави, а повторні — в останню неділю дев'яностоденного строку з дня прийняття постанови Верховної Ради України про призначення повторних виборів. Позачергові вибори відбуваються в останню неділю дев'яностоденного строку з дня:

1) проголошення Президентом України особисто заяви про свою відставку на засіданні Верховної Ради України; 2) опублікування рішення

парламенту про підтвердження неможливості виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров'я; 3) опублікування рішення Верховної Ради України про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; 4) прийняття постанови парламенту про призначення позачергових виборів у зв'язку зі смертю Президента України.

118

Виборчий процес по виборах Президента України складається з кількох послідовних етапів: 1) утворення територіальних округів; 2) утворення виборчих дільниць; 3) утворення територіальних та дільничних виборчих комісій; 4) формування списків виборців, їх перевірка та уточнення; 5) висування та реєстрація кандидатів; 6) проведення передвиборної агітації; 7) голосування в день виборів Президента України; 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування і результатів виборів Президента України. У разі необрання Президента в першому турі можливі ще дві стадії: 1) повторне голосування; 2) підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків повторного голосування та результатів виборів.

Підготовку і проведення виборів глави держави здійснюють Центральна виборча комісія, територіальні й дільничні виборчі комісії.

Право висування кандидата на пост Президента належить тільки громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через політичні партії та їх виборчі блоки, а також самовисуванням. Висування кандидатів розпочинається за 119 днів і закінчується за 95 днів до дня виборів.

Реєстрацію кандидатів на пост Президента України здійснює Центральна виборча комісія. Перед реєстрацією партія (партії, що входять до блоку), яка висунула кандидата, або сам кандидат має внести грошову заставу в розмірі п'ятисот тисяч гривень на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії. Ця застава повертається партії (партіям, що входять до блоку) чи кандидату, якщо він отримав не менше семи відсотків голосів виборців, що взяли участь у голосуванні, а якщо ні, то застава перераховується до Державного бюджету України.

Не пізніше як за сорок днів до дня чергових президентських виборів до ЦВК мають бути подані підписні листи з підписами виборців на підтримку кандидатів. При цьому на підтримку кожного з них має бути зібрано не менше як п'ятсот тисяч підписів виборців, які мають право голосу, в тому числі не менше як по двадцять тисяч підписів у кожному з двох третин регіонів України (в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві і Севастополі). При повторних та позачергових виборах має бути зібрано не менше як двісті п'ятдесят тисяч підписів, у тому числі не менше як по десять тисяч у кожному з двох третин регіонів.

Кандидат на пост Президента наступного дня після його реєстрації може розпочинати проведення передвиборної агітації, яка здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів, та коштів виборчих фондів кандидатів.

Голосування проводиться тільки в день виборів або в день повторного голосування з 8.00 до 20.00. На закордонних виборчих дільницях голосування проводиться за місцевим часом країни, де утворені ці дільниці.

119

Обраним у день виборів Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, що взяли участь у голосуванні. Якщо до бюлетеня в день виборів було включено більше двох кандидатів і жоден не був обраний, ЦВК приймає рішення про проведення повторного голосування, яке відбувається у третю неділю після дня виборів за двома кандидатурами, які дістали найбільшу кількість голосів у першому турі. За підсумками повторного голосування обраним вважається кандидат, що отримав більшу, ніж інший кандидат, кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. У разі, коли повторне голосування проводилося лише по одній кандидатурі, кандидат вважається обраним Президентом України, якщо він одержав більше половини голосів виборців, що взяли участь у голосуванні. Новообраний Президент вступає на посаду не пізніше як через тридцять днів після офіційного оголошення ЦВК результатів виборів і набуває повноважень з моменту складення на урочистому засіданні парламенту присяги Українському народові, текст якої міститься в Конституції України.

§ 3. Функції Президента України

Президент займає ключове місце в державному механізмі України. Згідно зі ст. 102 Конституції України він виступає від імені Української держави, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Провідне місце в діяльності глави української держави посідають ті напрямки, які безпосередньо впливають з його сутності та ролі в механізмі напівпрезидентської республіки — представницька та координаційна функції.

Заснування поста Президента України із самого початку обґрунтовувалося необхідністю забезпечення цілісності державного механізму, узгодженого функціонування всіх гілок влади. Інститут президентури відіграє роль координаційного центру, до якого зводяться важелі державного управління. Відповідно Президент наділений такими повноваженнями, які дають змогу ефективно підтримувати єдність і цілісність державної влади, функціонування всіх ланок державного механізму в режимі конституційної законності.

Реалізуючи *координаційну функцію*, Президент координує діяльність органів державної влади у сфері національної безпеки і оборони через Раду національної безпеки і оборони України. Здійснюючи керівництво зовнішньополітичною діяльністю України, він координує діяльність

державних органів у сфері міжнародних відносин. Крім того, право
120

Президента звертатися до парламенту, накладати вето, підписувати закони, призначати і звільняти з посад членів уряду, скасовувати урядові акти — досить потужний арсенал засобів впливу на парламент та уряд з метою налагодження їх конструктивної взаємодії між собою.

Однією з прерогативних функцій Президента України є *загальнодержавне представництво*, тобто представництво держави в цілому як цілісної, суверенної організації політичної влади в суспільстві. Адже існує ціла низка питань, коли вимагається виконання дій не від імені окремого державного органу, а від імені держави в цілому. Це має бути одна особа, яка має беззаперечний авторитет, суттєві владні повноваження і не ототожнюється з окремою гілкою влади. У державному механізмі України цим умовам найбільш повно відповідає саме глава держави. Залежно від сфери вияву дана функція має дві складові: внутрішньополітичне і зовнішньополітичне представництва.

Крім зазначених напрямів діяльності, глава Української держави виконує ряд важливих функцій, пов'язаних з безпосереднім впливом на суспільні відносини. Аналіз Розділу V Конституції України і законодавчих актів, які регламентують діяльність Президента, дає підстави виокремити такі функції:

1. За об'єктами (предметом) діяльності: а) забезпечення державної незалежності, територіальної цілісності та національної безпеки України; б) забезпечення прав і свобод людини і громадянина; в) забезпечення правонаступництва держави; г) керівництво зовнішньополітичною діяльністю; д) формування персонального складу органів державної влади; е) юрисдикційна.

2. За формами (способами) діяльності: а) установча; б) нормотворча; в) правозастосовча; г) контрольна.

Об'єктні функції Президента України встановлені в Розділі V Конституції. Зокрема, *функція забезпечення державної незалежності, територіальної цілісності та національної безпеки України* закріплена у ч. 2 ст. 102 і п. 1 ст. 106 Основного Закону й деталізована в повноваженнях Президента, передбачених пп. 17–21 Конституції. За Конституцією Президент є не тільки главою держави, а й Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, тобто політичним керівником з питань військового будівництва. Йому підпорядковані військові формування, органи, які забезпечують недоторканність державного кордону України і безпеку органів державної влади та посадових осіб, підрозділи, що здійснюють розвідувальну й контррозвідувальну діяльність тощо. За посадою Президент очолює Раду національної безпеки і оборони України, формує її персональний склад, головує на її засіданнях і оформлює своїми указами рішення, прийняті на цих засіданнях.

Функція Президента щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, яка відображена в ч. 2 ст. 102 та пп. 25–27 ст. 106 Конституції

України безпосередньо впливає з принципу найвищої соціальної цінності людини. Оскільки права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, то й для Президента як глави держави це є безумовним пріоритетом. Саме на забезпечення основних прав і свобод громадян у підсумку спрямовані фактично всі повноваження глави держави, оскільки мають кінцевою метою благополуччя громадян, якомога повнішу реалізацію їх прав і свобод. У межах даної функції він вступає в безпосередні правовідносини з конкретними фізичними особами, уособлюючи при цьому державу в цілому: нагороджує державними нагородами, проводить зустрічі з громадянами під час робочих поїздок по Україні, через підрозділи свого Секретаріату здійснює прийом громадян і веде роботу з їх зверненнями.

З діяльністю щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина тісно пов'язана й інша функція Президента України — *юрисдикційна*, тобто вирішення конкретних юридичних справ. У її межах Президент приймає рішення про прийняття до громадянства України та про його припинення, про надання притулку в Україні, про помилування осіб, засуджених за вчинення злочину. Головною прикметою зазначених повноважень є їх чітка індивідуальна спрямованість, а також те, що ініціатором їх здійснення завжди виступає зацікавлена фізична особа.

Президент України за посадою здійснює також *керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави*. Цю функцію глави держави відображають його повноваження у сфері міжнародних відносин, закріплені пп. 3–5 Конституції України: представляти державу в міжнародних відносинах, вести переговори та укладати міжнародні договори України, приймати рішення про визнання іноземних держав, призначати та звільняти глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, приймати вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав.

Функція Президента щодо *формування персонального складу органів державної влади* закріплена у пп. 9–14 Основного Закону. Одні посадові особи призначаються Президентом самостійно (глави дипломатичних представництв України, третина складу Конституційного Суду України, вище командування Збройних Сил України), інші — за поданням Прем'єр-міністра (керівники центральних органів виконавчої влади, голови місцевих державних адміністрацій), а ще інші — за згодою Верховної Ради України (Прем'єр-міністр, Генеральний прокурор, Голова Антимонопольного комітету України). Згідно зі ст. 61 Закону «Про судоустрій України», перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом на підставі рекомендації кваліфікаційної комісії суддів за поданням Вищої ради юстиції. Крім того, деякі призначення за поданням Президента робить Верховна Рада України (Голова Національного банку України, члени Центральної виборчої комісії).

В умовах розбудови демократичної, правової держави суттєвого значення набуває *контрольна функція* Президента, яка впливає з його статусу як гаранта додержання Конституції. На виконання функції він наділений правом накладати вето на закони, прийняті парламентом, скасовувати акти Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій. Важливим засобом забезпечення конституційної законності є також право Президента звертатися до Конституційного Суду України з поданням про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Кабінету Міністрів України, про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України, про конституційність чинних міжнародних договорів України, а також тих, що вносяться до парламенту на ратифікацію. Особливе місце в діяльності глави держави належить контролю за діяльністю «силових структур» — Збройних Сил України, органів, що забезпечують національну безпеку й охорону державного кордону, правоохоронних органів тощо.

§ 4. Форми і методи діяльності Президента України

Реалізація функцій Президента України має певні зовнішні форми, в межах яких відповідні дії отримують упорядкований, організаційно завершений вигляд. Система форм діяльності глави держави обумовлена особливостями його статусу, характером покладених на нього функцій та повноважень. Реалізація функцій глави держави відбувається в таких правових формах: установчій, нормотворчій, правозастосовчій, контрольній, інтерпретаційній. Правові форми діяльності Президента України завершуються виданням указів або розпоряджень. Закон України «Про оборону» передбачає ще два види президентських актів — директиви і накази Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України. Всі названі акти мають підзаконний характер і є обов'язковими для виконання на всій території України. Їх розгорнута характеристика міститься в Положенні про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента України, затвердженому Указом Президента № 346/93 від 20 серпня 1993 року (зі змінами).

Розпорядженнями Президента України оформлюються: 1) доручення Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади; 2) рішення з оперативних, організаційних і кадрових питань, з питань роботи Секретаріату Президента; 3) призначення представників від України для участі в роботі міжнародних форумів, у переговорах з представниками (делегаціями) іноземних держав; 4) призначення уповно-

важених Президента для представлення його інтересів у державних органах, установах та організаціях; 5) рішення про проведення заходів під патронатом Президента. Рішення з інших питань оформлюються у ви-

гляді указів Президента.

Установча форма діяльності Президента складається з кількох проваджень, які відрізняються за предметом, складом суб'єктів і за строками здійснення відповідних процедур: 1) щодо дострокового припинення повноважень і призначення позачергових виборів Верховної Ради України; 2) щодо створення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади; 3) щодо формування персонального складу Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади; 4) щодо створення судів загальної юрисдикції та спеціалізованих судів; 5) щодо формування персонального складу Конституційного Суду України, судів загальної юрисдикції та спеціалізованих судів; 6) щодо призначення Генерального Прокурора України; 7) щодо формування персонального складу Центральної виборчої комісії; 8) щодо створення допоміжних органів і служб.

Не менш важливе місце в реалізації функцій Президента посідає *нормотворчість*. Сфера його нормотворчої діяльності є досить вузькою і стосується здебільшого міжнародних відносин, забезпечення національної безпеки та обороноздатності України, порядку вирішення питань громадянства України. Згідно з п.1 Положення про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента України, нормативні акти глави держави, тобто неперсоніфіковані акти, розраховані на постійну або багаторазову дію, оформлюються виключно указами.

У межах нормотворчої форми діяльності глави держави доцільно вирізняти провадження щодо розробки і прийняття нормативних актів Президента і законопроектне провадження. Функції головного розробника проектів законів, що вносяться главою держави на розгляд Верховної Ради України, крім проектів, щодо яких законами України та актами Президента встановлено інший порядок розроблення, покладено на Міністерство юстиції України. Глава держави активно користується правом законодавчої ініціативи, про що свідчить 195 законів, які були прийняті за його ініціативою впродовж третього періоду скликання Верховної Ради України, а це становить 17 відсотків від загальної кількості ухвалених парламентом за цей період законів¹.

Правозастосовча форма діяльності Президента використовується при здійсненні ним своїх повноважень, передбачених пп. 4, 16, 19–21, 24–27 ст. 106 Конституції України. В її межах можна виокремити провадження: 1) щодо визнання іноземних держав; 2) щодо скасування актів уряду України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим; 3) з пи-

¹ Див.: *Сироїд О., Яшина Ю.* Діяльність Президента України в сфері указотворчості та законодавчого процесу. К.: «Реферат», 2004. – С. 28.

тань оголошення стану війни і використання Збройних Сил України; 4) з питань мобілізації і введення воєнного стану; 5) щодо введення надзвичайного стану; 6) щодо присвоєння вищих спеціальних звань і класних чинів; 7) нагородне; 8) з питань громадянства; 9) щодо надання притул-

ку в Україні; 10) з питань помилування. Правозастосовчі провадження завершуються прийняттям правозастосовчого (індивідуального) акта. У межах *контрольної форми діяльності* Президента України вирізняються два види контрольних проваджень — нормотворче і виконавче. Нормотворче контрольне провадження являє собою надвідомчий контроль Президента як гаранта Конституції за конституційністю правових актів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та Ради міністрів Автономної Республіки Крим і місцевих державних адміністрацій. Виконавче контрольне провадження полягає в контролі за своєчасністю і повнотою виконання парламентських і президентських актів органами виконавчої влади всіх рівнів. Усі контрольні провадження завершуються виданням відповідного акта Президента України, форма якого залежить від його змісту. Скасування незаконних актів Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голів місцевих державних адміністрацій, зупинення дії нормативних актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішення про звільнення з посад керівників відповідних державних органів оформлюється указами Президента, а доручення та рішення з оперативних питань — розпорядженнями.

Інтерпретаційна форма діяльності Президента України на практиці використовується нечасто. За період з 1 липня 1996 року по 11 березня 2002 року главою держави було видано 7452 укази, з яких інтерпретаційний характер мають чотири укази.

Організаційні форми діяльності. Оскільки Президент України — це одноосібний орган державної влади, то основною організаційною формою його діяльності є персональна робота, робота з документами. Здебільшого ця форма здійснюється в робочому кабінеті глави держави, де він обмірковує і приймає владні рішення, аналізує зміст представлених йому на підпис документів.

До основних організаційних форм діяльності Президента також належать: 1) офіційні візити за кордон; 2) офіційні та робочі зустрічі з керівниками зарубіжних держав, посадовими особами і фахівцями; 3) міжнародні переговори; 4) робочі поїздки по Україні, відвідування підприємств, установ, організацій; 5) участь у роботі Верховної Ради України; 6) участь у розширених засіданнях Кабінету Міністрів України; 7) проведення консультацій з депутатськими групами і фракціями в парламенті; 8) головування на засіданнях Ради національної безпеки і оборони України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів; 9) проведення координаційних зборів і нарад; 10) заслуховування

125
звітів підконтрольних і підзвітних органів та посадових осіб; 11) особистий прийом громадян, посадових осіб; 12) розгляд звернень громадян.

Серед допоміжних організаційних форм діяльності глави держави можна виокремити: 1) участь в урочистих заходах та церемоніях; 2) проведення брифінгів та прес-конференцій; 3) надання інтерв'ю; 4) «гарячі

лінії».

Матеріально-технічні форми діяльності здійснюються працівниками підрозділів Секретаріату Президента України та інших допоміжних органів при главі держави і зводяться до складання довідок, аналітичних звітів, ведення діловодства, бухгалтерського обліку, транспортного забезпечення, санаторно-курортного обслуговування, матеріально-фінансового забезпечення тощо.

Обсяг і важливість президентських функцій і повноважень вимагають комплексного підходу до *методів* їх реалізації. Серед основних організаційно-правових методів діяльності глави держави можна вирізнити: координацію, планування, вироблення рішень, інформаційне забезпечення, організацію виконання і контроль за виконанням прийнятих рішень, роботу з кадрами апарату та інші. Вони здійснюються Президентом як самостійно, так і за допомогою апарату.

Широко використовується в діяльності Президента *метод планування*. Стратегічне планування реалізується главою держави за допомогою працівників його апарату при складенні перспективних робочих планів, у яких передбачаються різні форми діяльності — офіційні візити за кордон і міжнародні переговори, участь у роботі міжнародних форумів і міжурядових організацій, здійснення робочих поїздок по Україні та прийоми зарубіжних делегацій. Поточне організаційне планування складається на коротший період і включає: денний, тижневий, місячний розпорядок роботи Президента та працівників його апарату, графік прийому громадян і посадових осіб, участь в урочистих заходах тощо. Важливе місце в системі організаційних методів діяльності Президента відводиться *методу координації*, який здійснюється через Раду національної безпеки і оборони України, Постійних представників Президента України, Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи. Суттєву роль у забезпеченні координації в роботі Президента відіграє його Секретаріат, особливо Головна служба з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України та іншими установами.

В умовах подальшої інформатизації суспільства дедалі більшого значення набуває *інформаційне забезпечення* діяльності глави держави. Прийняття обґрунтованого, зваженого рішення потребує всебічної, повної й вірогідної інформації. Робота щодо збору, обробки і оцінки інформації проводиться на всіх етапах процесу прийняття і виконання владних рішень Президента. Для цього в апараті глави держави утворені й діють інфор-

126

маційно-аналітичні підрозділи, зокрема Національний інститут стратегічних досліджень, Служба інформаційної політики Секретаріату Президента, Управління інформаційного забезпечення апарату Ради національної безпеки і оборони України тощо. Крім того, кожен з підрозділів апарату Президента інформує його в межах своєї компетенції. У підсумку глава держави оперативно отримує інформаційні матеріали та

експертно-аналітичні звіти.

Метод контролю за виконанням рішень у діяльності Президента реалізується шляхом заслуховування звітів і доповідей, отримання доповідних записок і рапортів, а співробітниками його апарату — шляхом проведення перевірок, ревізій, обстежень, вивчення матеріалів по скаргах і заявах громадян тощо. Здійснюючи цей метод, глава держави дає доручення, спрямовані на забезпечення виконання його рішень. Він може викликати і заслуховувати керівників органів виконавчої влади чи свого апарату про хід виконання актів і доручень, знайомитися з аналітичною інформацією щодо стану справ, вказуючи на недоліки та приймаючи відповідні рішення щодо посадовців, відповідальних за невиконання чи несвоєчасне виконання актів.

Важливе значення для оптимальної організації роботи глави держави та його апарату має метод *роботи з кадрами*, який включає в себе правильну підготовку, підбір і розстановку кадрів, їх перепідготовку, підвищення кваліфікації, заохочення і накладення стягнень. Заміщення вакантних посад в Секретаріаті Президента здійснюється на конкурсній основі. Положенням про проведення атестації державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 року № 1922, передбачено, що періодично, один раз на три роки, в Секретаріаті Президента проводиться атестація державних службовців, під час якої перевіряється, чи відповідає ділова кваліфікація, рівень знань і навичок, інші суспільно значущі якості службовця посаді, що він її обіймає.

§ 5. Організація прийняття та виконання актів Президента України

Порядок вироблення і прийняття рішень Президентом України обумовлений такими чинниками, як одноосібний характер цього органу, широкий спектр функцій, загальний характер компетенції, а також наявна система допоміжних органів при ньому. Цей процес регулюється Положенням про порядок підготовки і внесення актів Президента України. Проекти актів Президента розробляються за його власним дорученням або в ініціативному порядку Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, центральними органами громадських організацій України, Радою міністрів Автономної Республіки

127
Крим, Державним Секретарем України, радниками Президента, структурними підрозділами Секретаріату Президента.

Проекти указів нормативного характеру мають погоджуватись у Міністерстві юстиції України, а пов'язані з витрачанням фінансових, інших матеріальних ресурсів — з Міністерством фінансів або Міністерством економіки України. Проекти актів глави держави подаються разом із супровідним листом і пояснювальною запискою щодо необхідності їх прийняття, а в разі потреби — і з економічним обґрунтуванням, довідковими та аналітичними матеріалами.

Порядок проходження та опрацювання проектів актів Президента в Секретаріаті Президента був затверджений розпорядженням Секретаря Адміністрації Президента України від 20 вересня 1993 року № 12/93, відповідно до якого після надходження зазначених проектів до Секретаріату або після їх підготовки в президентському апараті вони реєструються в Загальному відділі і про них доповідається Державному Секретарю, який накладає відповідну резолюцію. Проекти опрацьовуються згідно з цією резолюцією у структурних підрозділах Секретаріату в день їх надходження, якщо вони мають терміновий характер, а якщо вимагають додаткового опрацювання, — у строк до двадцяти робочих днів. Опрацювання проектів полягає в їх всебічному аналізі та експертизі, перевірці на предмет відповідності актам законодавства України, спеціальному та літературному редагуванню. Якщо проект є недостатньо обґрунтованим або потребує докорінної переробки, керівник структурного підрозділу вносить Державному Секретареві України пропозицію щодо його відхилення або повернення розробнику для доопрацювання. Проекти актів проходять юридичну експертизу, спеціальне та літературне редагування в Головній державно-правовій службі Секретаріату Президента, керівник якого доповідає зауваження щодо змісту проекту Державному Секретареві. Підготовлені на підпис Президенту укази і розпорядження разом із супровідним листом, пояснювальною запискою, іншими допоміжними матеріалами подаються Державному Секретарю України. Проекти візуються Керівником Головної державно-правової служби (крім проектів актів з питань нагородження, громадянства та помилування) і Державним Секретарем України. Укази і розпорядження на підпис главі держави подає Державний Секретар України.

У більшості актів Президента зазначаються виконавці та перелік дій, які мають бути ними здійснені для реалізації рішень. Як правило, такі приписи містяться наприкінці президентського акта. Найважливіше завдання посадових осіб при цьому полягає у створенні умов для оптимальної реалізації рішення. Для цього поряд з методами прямого впливу (наказ, розпорядження, адміністративний тиск) використовуються

128
заходи матеріального стимулювання працівників, переконання тощо. Важливою складовою організації виконання рішень є їх юридичне, матеріально-фінансове та організаційно-технічне забезпечення.

§ 6. Структура, функції, організація роботи апарату Президента України

Відповідно до п. 28 ст. 106 Конституції, глава української держави створює в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, які загалом називаються апаратом Президента України. Всю сукупність допоміжних органів при Президентові можна розподіли-

ти на дві групи: 1) ті, існування яких безпосередньо передбачене Конституцією, — Рада національної безпеки і оборони України, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим; 2) ті, що утворюються за рішенням Президента, — ради, комісії, комітети, робочі групи.

Центральне місце серед названих органів посідає *Секретаріат Президента України* — постійно діючий орган, що утворюється Президентом відповідно до Конституції для забезпечення здійснення ним своїх повноважень як глави держави. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Президента. В межах вказаних завдань Секретаріат здійснює експертно-аналітичну, юридичну (правового забезпечення), організаційну, кадрову, комунікаційну, матеріально-технічну, фінансово-господарську та інші *функції*.

Для здійснення своїх функцій Секретаріат *має право*: за дорученням Президента України готувати проекти рішень та актів глави держави, брати участь у їх опрацюванні в Кабінеті Міністрів України, Раді національної безпеки і оборони України та інших органах державної влади, забезпечувати й контролювати їх виконання; запитувати та одержувати інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ, організацій і посадових осіб; використовувати державні системи зв'язку і комунікацій, мережі спеціального зв'язку та інші технічні засоби; залучати до виконання окремих робіт і завдань, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, у тому числі на договірній основі, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади; порушувати за дорученням Президента України перед керівниками органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій питання про усунення виявлених у їхній діяльності недоліків та упущень, а про факти порушення Конституції, законів України, указів і розпоряджень Президента інформувати правоохоронні органи.

129

Секретаріат не є органом державної влади; це — адміністративний апарат Президента, який вступає у правовідносини з іншими органами тільки від імені й за дорученнями глави держави. Правову основу його діяльності складають Конституція, закони України, укази і розпорядження Президента, Положення про Секретаріат Президента України, затверджене Указом від 27 січня 2005 року №111/2005.

Гранична чисельність працівників Секретаріату, його структура, штатний розпис та кошторис видатків затверджуються Президентом за поданням Державного секретаря України. Зокрема, структура Секретаріату встановлена Указом Президента від 27 січня 2005 року №111/2005 «Питання Секретаріату Президента України». Згідно з названим Указом, до складу Секретаріату входять: Державний секретар України; Перший помічник Президента України; Перші заступники Державного секретаря України; Заступники Державного секретаря України; Прес-

секретар Президента України; Кабінет Президента України; Постійні представники Президента України (у Верховній Раді України, в Конституційному Суді України, в Кабінеті Міністрів України, інші Постійні представники Президента); Головні служби — внутрішньої політики; зовнішньої політики; економічної політики; соціальної політики; регіональної та кадрової політики; гуманітарної політики; адміністративно-правової політики; з питань звернень громадян та захисту прав людини; з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України та іншими установами; Державного Протоколу Президента України; Головна державно-правова служба; Головна аналітична служба; Головна державна господарська служба; Група радників та наукових консультантів Президента України; Канцелярія Президента України; Прес-служба Президента України; Служби — Державного секретаря України; державних нагород та геральдики; інформаційної політики; Група стратегічного планування та розробок.

Державний секретар України здійснює загальне керівництво Секретаріатом, координує діяльність усіх його підрозділів, представляє за дорученням глави держави Секретаріат у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями; координує діяльність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що створені Президентом для здійснення своїх повноважень, забезпечує їх взаємодію із Секретаріатом; координує діяльність радників, наукових консультантів, постійних представників та уповноважених Президента; забезпечує підготовку для Президента України аналітичних, інформаційних, довідкових та інших документів, матеріалів для доповідей та виступів; організовує та контролює виконання доручень глави держави; розподіляє обов'язки між своїми заступниками; контролює виконання працівниками Секретаріату Закону України «Про державну служ-

130
бу» та законодавства про працю, здійснює присвоєння рангів державним службовцям відповідно до законодавства; встановлює єдиний порядок проходження і опрацювання документів у Секретаріаті; виконує інші доручення Президента України.

Перший помічник Президента України за посадою є керівником Кабінету Президента України, функції та склад якого визначаються окремим Положенням. Прес-службу глави держави очолює *Прес'секретар Президента України*. *Постійні представники Президента України* представляють главу держави у відносинах з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, а також в інших випадках; здійснюють аналіз ситуації у відповідних сферах; подають Державному секретареві України пропозиції щодо призначення та звільнення працівників Секретаріату, які забезпечують їх діяльність; виконують інші функції, що визначаються відповідними положеннями, які затверджує Президент України. *Керівники служб та інших структурних підрозділів*

Секретаріату здійснюють керівництво відповідними підрозділами, забезпечують належне виконання доручень Державного секретаря України, його перших заступників та заступників.

Секретаріат Президента України є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням. Однією з форм реалізації функції Президента України щодо забезпечення державної незалежності, національної безпеки України є керівництво *Радою національної безпеки і оборони України* (далі — РНБО), яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при главі держави. Статус цього органу визначений у ст.107 Конституції України та Законі «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року. Рада є тим органом, який покликаний проводити роботу щодо випереджаючого виявлення й оцінки загроз національній безпеці України, в результаті колегіального обговорення узгоджувати проекти президентських рішень щодо їх попередження чи припинення, готувати пропозиції щодо удосконалення системи національної безпеки, координувати діяльність компетентних органів держави в цій сфері. У юридичній літературі РНБО визначається як спеціалізований, міжвідомчий, колегіальний, постійно діючий, консультативно-дорадчий орган у сфері національної безпеки¹.

Відповідно до Закону, основними функціями РНБО є: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації принципів внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координація і здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; 3) коорди-

¹ Див.: *Петрів І. М.* Конституційно-правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України: Автореф. дис... канд. юрид. наук:

12.00.02. – К., 2004. – С. 3.

131

нація і здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного чи надзвичайного стану та у випадках виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Президент України є Головою РНБО за посадою і самостійно формує її персональний склад, здійснює загальне керівництво роботою Ради, затверджує перспективні та поточні плани її роботи, час і порядок проведення засідань, особисто головує на засіданнях, має право давати доручення членам Ради, заслуховувати поточну інформацію Секретаря Ради про хід виконання її рішень, визначає функції, структуру і штатну чисельність апарату Ради, а також здійснює інші повноваження, передбачені Законом. Склад РНБО затверджений Указом Президента України від 2 лютого 2000 року № 162/2000 (з наступними змінами). Забезпечення організації роботи і виконання рішень РНБО покладено на Секретаря РНБО, який призначається на посаду і звільняється

з посади Президентом. Поточне інформаційно-аналітичне і організаційне забезпечення діяльності РНБО здійснює її апарат, який очолюється керівником апарату і підпорядковується Секретарю Ради. Функції, структура і штатна чисельність апарату Ради визначаються Президентом. Для розробки і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного і прогнозового супроводження діяльності РНБО за її рішенням можуть створюватися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі і консультативні органи. Основною організаційною формою діяльності РНБО є його засідання, на яких її члени голосують особисто, делегування обов'язків не допускається. У засіданнях може брати участь Голова Верховної Ради України, а за запрошенням Голови РНБО — голови комітетів парламенту, народні депутати України, керівники центральних органів виконавчої влади та інші особи, які не є членами Ради. Рішення РНБО приймаються не менш як двома третинами голосів її членів і вводяться в дію указами Президента. Статус *Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим* визначається ст.139 Конституції України та Законом України від 2 березня 2000 року «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим». Воно не входить до складу Секретаріату Президента, а є державним органом, утвореним відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в АРК повноважень, покладених на главу держави.

Основними функціями Представництва є: а) інформаційно-аналітична — аналізувати нормативно-правові акти Верховної Ради АРК та Ради міністрів АРК щодо їх відповідності Конституції та законам України і в разі потреби вносити пропозиції про зміни, скасування або зупинення їх дії; вивчати стан виконання в АРК законодавства України; готувати і подавати на розгляд глави держави аналітичні матеріали з питань розвитку соціально-економічних та політичних процесів в АРК; 132

б) представницька — представляти інтереси глави держави в АРК, доводити його позицію до відома посадових осіб автономії; в) виконавчорозпорядча — вживати заходів для забезпечення належного виконання законодавства України Верховною Радою АРК і Радою міністрів АРК, районними держадміністраціями і органами місцевого самоврядування в АРК, виконувати доручення Президента; г) правозабезпечувальна — сприяти додержанню конституційних прав і свобод людини і громадянина та досягненню міжнаціональної злагоди, соціально-економічної і політичної стабільності в АРК; г) номінаційна — сприяти Президентові у вирішенні кадрових питань в АРК.

Представництво є єдиноначальним державним органом загальної компетенції. Його очолює Постійний Представник Президента України, який призначається на посаду і звільняється з посади главою держави. Він здійснює загальне керівництво діяльністю Представництва, несе персональну відповідальність за виконання покладених на цей

орган завдань, репрезентує Представництво у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями та громадянами.

Структура і штатний розпис Представництва встановлені Указом Президента «Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим» від 22 липня 2000 року № 911/2000 (із змінами). Гранична чисельність працівників закріплена у кількості 29 штатних одиниць. Крім Постійного Представника Президента України в АРК, двох його перших заступників і заступника, основними структурними підрозділами є: Служба Постійного Представника Президента в АРК, відділ організаційно-правового забезпечення, відділ інформаційно-аналітичної роботи, відділ бухгалтерського обліку і матеріально-технічного забезпечення, Секретаріат Ради представників кримсько-татарського народу.

Основними правовими формами діяльності Представництва є правозастосовча та установча. Серед організаційних форм діяльності найбільш часто використовуються персональна робота Постійного Представника Президента (робота з документами, участь у роботі Ради міністрів АРК тощо), проведення нарад, консультацій, «круглих столів», інших заходів за участю представників органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднань громадян, науковців. Здійснюється робота зі зверненнями громадян, яких надходить понад тисячу на рік¹.

¹ Див.: *Діденко О.* Функції чітко виписані (про роботу Представництва Президента в АРК) // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 175. – 19 вересня. – С. 6. 133

Глава 8

Організація роботи Кабінету Міністрів України

§ 1. Основи організації і діяльності Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України є вищим колегіальним органом загальної компетенції в системі органів виконавчої влади, який спрямовує, координує і контролює діяльність інших органів державної виконавчої влади. Статус Кабінету Міністрів України обумовлений змішаною формою правління, яка передбачає його відповідальність перед Президентом України та підконтрольність і підзвітність Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Відповідальність Кабінету Міністрів має політичний характер і зводиться до можливостей глави держави достроково припинити повноваження як усього складу, так і окремих його членів, а також права парламенту прийняти резолюцію недовіри уряду, що також має наслідком його відставку.

Кабінет Міністрів України, посідаючи вище керівне місце в системі органів виконавчої влади: а) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента; б) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; в) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; г) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; г) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності; д) розробляє проект закону про Державний бюджет України, забезпечує його виконання, подає звіт про виконання; е) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; є) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи.

Правовою основою організації і діяльності Кабінету Міністрів України є норми Конституції України, міжнародних актів, які ратифіковані

134

парламентом України, інших законодавчих та нормативних актів: зокрема Постанови Верховної Ради України від 10 липня 1996 року №287/96-ВР «Про процедуру надання згоди на призначення Прем'єр-міністра України»; Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1574/99 «Про склад Кабінету Міністрів України» (із змінами); Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою від 5 червня 2000 року № 915; постанов Кабінету Міністрів України «Про урядові комітети» від 13 вересня 2001 року № 1165; «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 24 січня 2000 року № 88 та інших.

Територіальною основою діяльності Кабінету Міністрів України є державна територія України.

Матеріально-фінансовою основою діяльності Кабінету Міністрів України є рухоме й нерухоме майно, що забезпечує реалізацію його функцій і повноважень та фінансово-бюджетні кошти, які він має у своєму розпорядженні. У Державному бюджеті на 2004 рік Секретаріату Кабінету Міністрів України як головному розпоряднику бюджетних асигнувань було виділено 13 6475,8 тис. грн., у тому числі 49 890,2 тис. грн. — на інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності уряду, 3800,0 тис. грн. — на організацію та здійснення офіційних прийомів керівництвом Кабінету Міністрів України, 43405,8 тис. грн. — на обслуговування діяльності уряду, 69,7 тис. грн. — на перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників Секретаріату Кабінету Міністрів І.

§ 2. Порядок утворення і будова Кабінету Міністрів України

Порядок формування Кабінету Міністрів України умовно можна поділити на два етапи: а) призначення Прем'єр-міністра України; б) призначення інших членів Кабінету Міністрів України.

Процедура призначення Прем'єр-міністра України має кілька стадій:

1) узгодження кандидатури. Президент України проводить консультації з Головою Верховної Ради України, керівниками депутатських груп і фракцій з метою попереднього узгодження кандидатури на посаду Прем'єр-міністра;

2) внесення узгодженої кандидатури на розгляд парламенту. Президент України надсилає до Верховної Ради України письмову пропозицію 1 Додаток №3 до Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2004 рік”» від 17 червня 2004 року №1801-IV // Президентський вісник. – 2004. – № 19. – 28 липня.

135

і інформаційні матеріали щодо кандидата на посаду Прем'єр-міністра: відомості про освіту, фах, автобіографію, декларацію про доходи, відомості про нерухоме та інше цінне рухоме майно, вклади в банках і цінні папери тощо;

3) розгляд кандидатури на посаду Прем'єр-міністра в парламенті.

Порядок розгляду врегульовано Постановою Верховної Ради України від 10 липня 1996 року № 287/96-ВР «Про процедуру надання згоди на призначення Прем'єр-міністра України» (із змінами), відповідно до якої перед внесенням на розгляд парламенту цього питання проводяться зустрічі кандидата з депутатськими групами (фракціями). На пленарному засіданні Верховної Ради кандидат на посаду Прем'єр-міністра України виступає з доповіддю про основні напрями діяльності нового складу уряду, після чого відповідає на запитання народних депутатів. Потім проводиться обговорення запропонованої кандидатури;

4) прийняття рішення про надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України. Рішення приймається на засіданні парламенту більшістю від конституційного складу в режимі поіменного голосування і оформлюється відповідною постановою. У разі, якщо запропонована кандидатура не отримала необхідної кількості голосів, Президент у десятиденний строк представляє нову кандидатуру;

5) призначення Президентом України Прем'єр-міністра України (глава держави видає відповідний указ). Після призначення Прем'єр-міністр направляє главі держави подання щодо інших членів уряду, які призначаються на посаду Указом Президента. Строк повноважень Кабінету Міністрів України збігається із строком повноважень Президента України. Уряд складає повноваження перед новообраним главою держави.

Достроково повноваження Кабінету Міністрів України припиняються в разі: а) відставки Прем'єр-міністра України; б) прийняття Вер-

ховною Радою України резолюції недовіри, що має наслідком відставку уряду України; в) прийняття рішення про відставку Президентом України; г) смерті Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр, інші члени уряду мають право заявити Президенту про свою відставку. Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято главою держави, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого уряду, але не довше ніж шістдесят днів.

Прем'єр-міністр зобов'язаний подати главі держави заяву про відставку Кабінету Міністрів за рішенням Президента чи у зв'язку з прийняттям парламентом резолюції недовіри. Питання про відповідальність уряду не може розглядатися парламентом більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів.

136

До складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України; чотири його заступники — Перший віце-прем'єр-міністр і три віце-прем'єр-міністри; міністри — керівники міністерств; міністри, які не очолюють відповідні міністерства, — Міністр України у зв'язках з Верховною Радою України і Міністр Кабінету Міністрів України. Цей перелік є вичерпним. Указом Президента України від 15 грудня 1999 року № 1574/99 «Про склад Кабінету Міністрів України» із змінами станом на 1 жовтня 2004 року встановлено, що до складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, три віце-прем'єр-міністри України, Міністр аграрної політики України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр екології та природних ресурсів України, Міністр економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністр палива і енергетики України, Міністр закордонних справ України, Міністр культури і мистецтв України, Міністр України з питань надзвичайних ситуацій, Міністр оборони України, Міністр освіти і науки України, Міністр охорони здоров'я України, Міністр праці та соціальної політики України, Міністр промислової політики України, Міністр транспорту та зв'язку України, Міністр України у справах сім'ї, дітей та молоді, Міністр фінансів України, Міністр юстиції України, Міністр України у зв'язках з Верховною Радою України, Міністр Кабінету Міністрів України. Кількісний склад Кабінету Міністрів України Конституцією і законами України не визначається, вирішення цього питання віднесене до компетенції глави держави.

§ 3. Функції Кабінету Міністрів України

Класифікація функцій Кабінету Міністрів України в юридичній літературі здійснюється за різними критеріями. Серед об'єктних функцій виокремлюють: виконавчу, економічну, соціальну, гуманітарну, екологічну, бюджетну, політичну, функцію забезпечення державного суве-

ренітету і економічної самостійності України. Аналіз правового статусу Кабінету Міністрів України дає підстави вирізнити: нормотворчу, правозастосовчу, кадрову, установчу, організаційну, контрольну функції. Обсяг повноважень, які здійснює Кабінет Міністрів України в межах кожної з функцій, досить значний, тому наведемо лише окремі приклади.

Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади, тому провідною є *виконавча* функція, яка проявляється в забезпеченні виконання Конституції і законів України, актів Президента України.

Економічна функція полягає в забезпеченні проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, розробці і здійсненні загальнодержавних програм економічного розвитку України. Реалізуючи

137 економічну функцію, Кабінет Міністрів України: 1) організовує підготовку прогнозів та програм економічного і соціального розвитку України, 2) забезпечує та контролює виконання Державної програми економічного і соціального розвитку України і програм розвитку окремих галузей економіки; 3) здійснює державне регулювання ринку зерна; 4) забезпечує здійснення державної політики цін; 5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності; 6) сприяє розвитку підприємництва тощо.

Бюджетна функція полягає в розробці проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік, проекту закону про Державний бюджет України; в забезпеченні виконання затвердженого парламентом Державного бюджету України; в поданні звіту Верховній Раді про його виконання.

Реалізація державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування становлять *екологічну* функцію, здійснюючи яку Кабінет Міністрів України: а) забезпечує реалізацію визначеної парламентом екологічної політики, розробку державних, міждержавних і регіональних екологічних програм; б) організовує екологічне виховання та екологічну освіту громадян; в) вносить подання про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації; г) забезпечує реалізацію політики держави у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації їх наслідків.

Соціальна функція уряду полягає в реалізації політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, розробці і здійсненні загальнодержавних програм соціального розвитку України. Реалізуючи соціальну функцію, Кабінет Міністрів: а) забезпечує дотримання і реалізацію гарантій, передбачених пенсійним законодавством, права на соціально-економічний захист військовослужбовців та осіб, звільнених з військової служби, членів їх сімей; б) забезпечує фінансування та матеріально-технічне постачання закладів охорони здоров'я, державної санітарно-епідеміологічної служби; в) розробляє систему заходів щодо підтримання та зміцнення здоров'я населення; г) затверджує соціальні норми та правила щодо соціального становлення і розвитку молоді тощо.

Гуманітарна функція охоплює реалізацію політики у сфері освіти, науки, культури, розробка і здійснення загальнодержавних програм науково-технічного і культурного розвитку. Реалізуючи гуманітарну функцію, Кабінет Міністрів України: а) здійснює державну політику у галузі освіти, організовує розроблення та здійснення відповідних загальнодержавних та інших програм; б) затверджує державні стандарти освіти з кожного освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня; в) встановлює порядок створення, реорганізації, ліквідації, ліцензування, інспектування, атестації та акредитації закладів освіти; г) здійснює науково-технічну політику держави; г) подає Верховній Раді України пропозиції щодо

138

пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та їх матеріально-технічного забезпечення; д) здійснює державне управління та забезпечує реалізацію державної політики у сфері інноваційної діяльності тощо. Функція *забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України* передбачає здійснення заходів, направлених на відвернення внутрішніх і зовнішніх загроз, підтримання обороноздатності і економічної самостійності. Реалізуючи цю функцію, уряд України контролює виконання законів у сфері оборони, здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності країни, координує і контролює їх виконання та несе, в межах своїх повноважень, відповідальність за забезпечення оборони.

Політичні функції Кабінету Міністрів України поділяються на внутрішньополітичні (управлінська діяльність стосується більшості сфер суспільного життя) і зовнішньополітичні (здійснення зовнішніх зв'язків України в різних галузях, укладення міжурядових угод).

§ 4. Форми і методи діяльності Кабінету Міністрів України

Серед правових форм діяльності уряду можна виокремити нормотворчу, правозастосовчу, установчу, контрольну, інтерпретаційну форми. *Нормотворча форма діяльності* пов'язана із законопроектним провадженням, яке виникає у зв'язку із реалізацією Кабінетом Міністрів права законодавчої ініціативи, а також із провадженнями щодо розробки і прийняття урядових актів нормативного характеру та підготовки проектів актів Президента України. *Правозастосовча форма діяльності* знаходить свій вияв у провадженнях щодо вирішення питань індивідуального, організаційного характеру (наприклад, щодо присвоєння рангів державним службовцям, нагородження). Про наявність *установчої форми діяльності* свідчать провадження щодо призначення і звільнення керівників органів виконавчої влади, глав місцевих державних адміністрацій (уся підготовча робота для вирішення цього питання ведеться в Кабінеті Міністрів України з дотриманням відповідної процедури і чітких стадій), формування урядових робочих органів та ін. *Контрольна форма діяльності* пов'язана із контрольними провадженнями, що

виникають у процесі реалізації контрольної функції уряду, наприклад, щодо підготовки конституційного подання до Конституційного Суду України, скасування актів глав місцевих держадміністрацій, що суперечать Конституції чи іншим законодавчим актам, та ін.

Основною організаційною формою роботи уряду є засідання, порядок підготовки і проведення яких визначається Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України. Засідання Кабінету Міністрів України мо-

139
жуть бути: а) *чергові* — проводяться щосереди, починаються о 10 годині; б) *позачергові* — проводяться в міру потреби з повідомленням про це учасників засідання не пізніше ніж за 48 годин до його початку; в) *невідкладні* — скликаються в особливих випадках за рішенням Прем'єр-міністра.

Порядок денний засідання формується Міністром Кабінету Міністрів на основі перспективних та поточних програм і планів, актів Президента України та Кабінету Міністрів, доручень Прем'єр-міністра і складається з трьох розділів: 1) концептуальні засади реалізації урядової політики (проекти концепцій нормативно-правових актів); 2) проекти нормативно-правових актів; 3) інформація, звіти. Схвалений Прем'єр-міністром порядок денний надсилається разом з відповідними матеріалами членам Кабінету Міністрів та іншим посадовим особам, запрошеним на засідання, не пізніше ніж за 48 годин до його початку, а в разі проведення позачергового засідання — не пізніше ніж за 24 години. До порядку денного за пропозиціями членів уряду на засіданні можуть бути внесені зміни.

На засідання уряду в разі потреби можуть запрошуватися посадові особи, яких стосується обговорюване питання; їх перелік визначається Міністром Кабінету Міністрів і узгоджується з Прем'єр-міністром. Засідання Кабінету Міністрів вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше двох третин його членів, які беруть участь в урядових засіданнях особисто. Якщо міністр, з поважних причин, не може бути присутнім на засіданні, за погодженням з Прем'єр-міністром замість нього в засіданні може брати участь з правом дорадчого голосу його перший заступник.

На засіданнях Кабінету Міністрів головує Прем'єр-міністр. Регламент розгляду питань на засіданні визначається головуючим за погодженням з членами Кабінету Міністрів. Особи, запрошені на засідання, можуть брати участь в обговоренні питань, вносити пропозиції, робити застереження, давати пояснення. Обговорення питання припиняється за рішенням головуючого.

Рішення Кабінету Міністрів приймаються більшістю голосів членів Кабінету Міністрів, присутніх на засіданні. За умови рівного розподілу голосів вирішальним є голос Прем'єр-міністра.

У процесі функціонування Кабінет Міністрів України використовує ряд *методів організаційного характеру*, серед яких можна виокремити такі: координація, планування, прогнозування, інформаційне забезпе-

чення, організація виконання і контроль за виконанням прийнятих рішень, робота з кадрами та інші.

Важливе значення для діяльності Кабінету Міністрів України має *метод координації*. Його застосування забезпечує узгоджену діяльність усієї системи органів виконавчої влади. Відповідно до розподілу функціональних повноважень, який затверджено постановою Кабінету

140
Міністрів України від 13 грудня 2002 року № 1904, Прем'єр-міністр України координує діяльність Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, координує роботу з проведення адміністративної реформи, діяльність окремих центральних органів виконавчої влади. У свою чергу Перший віце-прем'єр-міністр і віце-прем'єр-міністри України координують роботу з окремих напрямків діяльності Кабінету Міністрів України, згідно з розподілом функціональних повноважень координують діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади.

Планування роботи уряду здійснюється на основі пропозицій центральних та місцевих органів виконавчої влади. Розрізняють *перспективне і поточне* планування, планування окремих напрямків і сфер діяльності — нормотворчої, контрольної діяльності, затвердження графіку проведення засідань. *Індивідуальне планування* роботи членів уряду здійснюється з урахуванням розподілу їх функціональних повноважень на основі щотижневих графіків, які передбачають їх участь у засіданнях Кабінету Міністрів, урядових комітетів, інших утворюваних Кабінетом Міністрів органів, у роботі Верховної Ради, засіданнях колегій центральних органів виконавчої влади, міжнародних заходах, нарадах тощо.

За *інформаційне забезпечення* Кабінету Міністрів України відповідальними є структурні підрозділи Секретаріату: Центр інформаційних ресурсів, Управління зв'язків з громадськістю, Відділ технічного супроводження обчислювальної техніки та комп'ютерних мереж. Джерела, з яких надходить до Кабінету Міністрів України інформація, досить різноманітні: а) з Верховної Ради України (депутатські запити, дні уряду, рекомендації комітетів), 2) від Президента України (укази, розпорядження, доручення); 3) від підлеглих органів виконавчої влади і посадових осіб, 4) від засобів масової інформації. 5) через безпосереднє спілкування членів уряду з громадянами, підприємствами, організаціями, установами.

Не менш важливу роль в організації роботи Кабінету Міністрів України відіграє *контроль за виконанням рішень*. Підконтрольні об'єкти розподілені між членами уряду відповідно до розподілу функціональних повноважень, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2002 року № 1904. Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри контролюють діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади. Контроль за виконанням доручень

Кабінету Міністрів України здійснюється Секретаріатом, який регулярно інформує Прем'єр-міністра про стан їх виконання.

Організація роботи з кадрами Кабінету Міністрів України полягає у здійсненні ним аналітичної й організаційної роботи з кадрового менеджменту, вирішенні питань щодо задоволення потреб органів вико-

навчої влади у кваліфікованих кадрах та їх ефективного використання, здійсненні контролю за проходженням державної служби в Україні і прийняття заходів для забезпечення її ефективного функціонування через Головне управління державної служби.

§ 5. Організація прийняття та виконання актів Кабінету Міністрів України

Відповідно до ст. 117 Конституції України, Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає *постанови і розпорядження*. Акти, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов, акти з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань, які не мають нормативного характеру, — у формі розпоряджень. Порядок підготовки, подання та розгляду проектів постанов і розпоряджень уряду визначено Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України. Право подавати проекти постанов Кабінету Міністрів мають: члени Кабінету Міністрів; центральні органи виконавчої влади; Рада міністрів АРК; обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації; робочі групи, утворені Кабінетом Міністрів.

Постанова Кабінету Міністрів складається з таких структурних елементів, як назва, вступна частина, постановляюча частина, додатки (в разі потреби), підпис, та має такі реквізити: порядковий реєстраційний номер, місце і дата прийняття. Важливе значення має постановляюча частина, яка містить: а) нормативні положення; б) конкретні правила поведінки суб'єктів суспільних відносин, що становлять предмет правового регулювання цією постановою; в) визначення виду і міри негативних правових наслідків недотримання цих правил; г) умови та порядок дії інших нормативних актів, які врегульовують інші правовідносини і спрямовані на вирішення питань, що виникають у зв'язку із набранням чинності даною постановою; г) в разі потреби — посилення на додатки; д) норми, пов'язані з набранням чинності постановою або її окремими положеннями, та в разі потреби — перелік суб'єктів контролю за її виконанням тощо.

Розпорядження Кабінету Міністрів складається з таких структурних елементів, як назва, зміст, додатки (в разі потреби), підпис, та має такі реквізити: порядковий реєстраційний номер, місце і дата прийняття. Розпорядження повинне містити індивідуально визначені вказівки (приписи) щодо виконання конкретних завдань чи вирішення питань оперативного характеру.

Проекти постанов, підготовлені центральними органами виконав-

чої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через відповідних міністрів, підлягають узгодженню цими

142
міністрами, а також обов'язковій експертизі Міністерством юстиції та узгодженню із зацікавленими органами. Проекти постанов, що мають загальнодержавне значення після узгодження, надсилаються головним розробником на розгляд усім міністерствам, Раді міністрів АРК, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям, які зобов'язані протягом п'ятнадцяти днів з дня отримання повідомити головного розробника про свої висновки. За рішенням Кабінету Міністрів проект його постанови може бути винесено на публічне обговорення. Підготовка внесених проектів постанов для розгляду урядом здійснюється Секретаріатом відповідно до Тимчасового положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, а також Інструкції з діловодства. Остаточні результати фахової та юридичної експертизи відображаються в експертному висновку. Проект постанови та матеріали до нього виносяться на розгляд відповідного Урядового комітету, який приймає рішення про схвалення проекту; про його повернення головному розробникові для доопрацювання; про відхилення проекту. Схвалений Урядовим комітетом проект постанови візується головою цього комітету і подається структурним підрозділом, відповідальним за організаційне забезпечення підготовки та проведення урядових засідань, Міністру Кабінету Міністрів для включення до порядку денного засідання Кабінету Міністрів. Акти Кабінету Міністрів України, прийняті на засіданні, підписує Прем'єр-міністр України.

Постанови Кабінету Міністрів надсилаються Міністерству юстиції для внесення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів і публікуються в газеті «Урядовий кур'єр» і «Офіційному віснику України». Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо не встановлено пізніший термін набрання ними чинності. Урядові акти, які визначають права і обов'язки громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Підготовка і розгляд проектів розпоряджень Кабінету Міністрів України здійснюється за менш складною процедурою. Їх, зокрема, не стосуються вимоги щодо розгляду проекту міністерствами, Радою міністрів АРК, держадміністраціями; щодо подання проекту разом з висновками Міністерства юстиції стосовно відповідності проекту основним положенням законодавства Євросоюзу.

§ 6. Організація роботи робочих органів Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів для забезпечення ефективної реалізації своїх повноважень, координації дій центральних та місцевих органів виконавчої

влади під час виконання відповідних завдань, розроблення проектів актів законодавства (крім законопроектів, головним розробником яких є Міністерство юстиції), загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, для вирішення оперативних питань може утворювати *постійні і тимчасові робочі органи* (комітети, комісії, робочі групи тощо).

До складу постійних і тимчасових робочих органів залежно від покладених на них завдань включаються представники центральних та місцевих органів виконавчої влади, народні депутати України, представники суб'єктів підприємницької діяльності, громадських організацій, науковці та інші фахівці за їх згодою. Сфера діяльності та повноважень постійних і тимчасових робочих органів визначається актами Кабінету Міністрів щодо їх утворення або положеннями про них. Рішення цих органів оформляються протоколами.

Робочим органом Кабінету Міністрів України, основні завдання якого полягають у формуванні та проведенні державної політики у відповідній сфері, є *Урядовий комітет*. До складу Урядового комітету входять члени Кабінету Міністрів України, керівники, заступники керівників центральних органів виконавчої влади, а також з правом дорадчого голосу народні депутати України (за згодою). Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000 року № 339 «Про урядові комітети» утворені і діють урядові комітети: 1) з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності; 2) з питань промислової політики, паливно-енергетичного комплексу, екології та надзвичайних ситуацій; 3) економічного розвитку та з питань європейської інтеграції; 4) соціального, науково-технічного та гуманітарного розвитку; 5) з реформування аграрного сектору. Цією ж постановою затверджене Загальне положення про урядовий комітет.

Очолює урядовий комітет голова, який за посадою є Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром або Віце-прем'єр-міністром.

Урядовий комітет: а) розглядає та схвалює концепції проектів нормативно-правових актів та інших документів, що підлягають розробленню; б) розглядає, врегульовує розбіжності щодо проектів нормативно-правових актів, схвалює ці проекти та інші документи, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів; в) розглядає інші питання, пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики у відповідній сфері.

Організаційною формою роботи урядового комітету є *засідання*, які проводяться в міру потреби в один і той же день тижня. Рішення про скликання засідання приймається головою комітету. Порядок денний засідання формується структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів, що відповідає за організаційне забезпечення підготовки та проведення засідань урядових комітетів, і подається для затвердження голові комітету. Порядок денний і відповідні матеріали з питань, вклю-

особам, що запрошуються на засідання, Службі Прем'єр-міністра не пізніше ніж за сорок вісім годин до його початку. Засідання урядового комітету проводить голова, в разі його відсутності — один із членів комітету. Засідання вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини членів комітету. Для розгляду, врегулювання розбіжностей і схвалення проектів комплексних нормативно-правових актів та інших документів можуть проводитися спільні засідання урядових комітетів.

Рішення урядового комітету приймаються за загальною згодою членів комітету, присутніх на засіданні (консенсусом), оформляються протоколом, який підписує голова комітету. Якщо за результатами розгляду проекту акта консенсусу не досягнуто, голова комітету може прийняти рішення про його внесення з розбіжностями для розгляду на засіданні уряду. Прийняті рішення доводяться до відома виконавців у формі витягів з протоколу засідання структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів, відповідальним за організаційне забезпечення підготовки та проведення засідань урядових комітетів.

Урядовий комітет у разі потреби утворює підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду окремих питань, що належать до його компетенції. Порядок роботи цих органів визначається положеннями про них або відповідним рішенням Урядового комітету.

§ 7. Структура, функції та організація роботи апарату Кабінету Міністрів України

Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України здійснюється *Секретаріатом Кабінету Міністрів України*. Секретаріат є постійно діючим органом; його очолює Міністр Кабінету Міністрів України, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом за поданням Прем'єр-міністра.

Указом Президента України від 5 червня 2003 року № 480/2003 затверджено Положення про Міністра Кабінету Міністрів України, відповідно до якого його основними завданнями є: а) організаційне забезпечення діяльності Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів; б) керівництво роботою Секретаріату; в) забезпечення взаємодії Секретаріату з Адміністрацією Президента України, Апаратом Верховної Ради України, центральними органами виконавчої влади, місцевими держадміністраціями, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, уста-

145
новами, організаціями та громадянами; г) забезпечення стабільності та наступності в роботі Секретаріату.

Секретаріат діє на підставі Положення, яке затверджується Кабінетом Міністрів України, і виконує такі *функції і повноваження*:

1) координує розроблення та виконання органами виконавчої вла-

- ди планів роботи Кабінету Міністрів України та урядових комітетів;
- 2) проводить роботу з підготовки засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, здійснює контроль за своєчасним поданням відповідних матеріалів керівниками центральних органів виконавчої влади;
 - 3) забезпечує розроблення аналітичних, довідкових та інших матеріалів з питань, що розглядатимуться Кабінетом Міністрів України, урядовими комітетами, Прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України;
 - 4) забезпечує дотримання регламенту та інших вимог щодо оформлення та проходження документів, які подаються на розгляд уряду та урядових комітетів;
 - 5) готує експертні висновки щодо документів, поданих керівниками центральних органів виконавчої влади на розгляд Кабінету Міністрів України та урядових комітетів;
 - 6) складає протоколи засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, забезпечує їх направлення членам уряду;
 - 7) організовує контроль за виконанням органами виконавчої влади рішень Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, доручень Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України;
 - 8) організовує вивчення та візування в органах виконавчої влади законів, що надійшли на підпис Президентів України;
 - 9) здійснює редагування проектів нормативно-правових актів та інших документів, забезпечує ведення діловодства, здійснює облік і систематизацію нормативно-правових актів та підтримує їх тексти в контрольному стані;
 - 10) організовує підготовку органами виконавчої влади матеріалів для проведення Прем'єр-міністром та віце-прем'єр-міністрами України переговорів з представниками іноземних держав, міжнародних організацій; здійснює протокольне забезпечення зустрічей цих посадових осіб та Міністра Кабінету Міністрів України;
 - 11) здійснює фінансове, матеріально-технічне та господарсько-побутове забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України та урядових комітетів.

Структура Секретаріату визначається постановою Кабінету Міністрів України № 88 від 24 січня 2000 року (із змінами) «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України». Структура Секретаріату така: Керівництво Секретаріату Кабінету Міністрів України; Служба Міністра

146
Кабінету Міністрів України; Департамент кадрового забезпечення та персоналу; Юридичний департамент; Департамент економічної політики; Управління адміністративної реформи; Управління підготовки та організаційного забезпечення проведення засідань Кабінету Міністрів України та Урядових комітетів; Перше управління; Управління експертизи та аналізу оборонно-мобілізаційної роботи, діяльності правоохо-

ронних органів та органів юстиції; Управління експертизи та аналізу розвитку техногенної, екологічної, ядерної безпеки та природокористування; Управління моніторингу та ринкових перетворень в енергетичному секторі економіки; Управління координації здійснення аграрної політики; Господарсько-фінансовий департамент; Відділ протокольного забезпечення та прийому офіційних делегацій; Прес-служба Кабінету Міністрів України; Департамент діловодства та моніторингу; Історико-документальний відділ; Департамент зв'язків з Верховною Радою України та моніторингу інформації; Департамент координації здійснення соціальної, гуманітарної та регіональної політики.

147

Глава 9

Організація роботи центральних органів виконавчої влади в Україні

§ 1. Основи організації і діяльності центральних органів виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади є важливою ланкою державного апарату, що забезпечує усталену, спеціалізовану, професійну діяльність з реалізації державної політики в різних сферах соціально-економічного та політичного життя. Ці органи являють собою загальнодержавні єдиначальні органи виконавчої влади спеціальної компетенції, що здійснюють галузеве та функціональне (міжгалузеве) управління. В Україні функціонують три види центральних органів виконавчої влади — міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Головним органом у забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності є міністерство. Воно покликане формувати та реалізовувати державну політику у відповідній сфері суспільного життя. Саме між міністерствами розподіляється весь спектр урядової політики, за винятком тих напрямів, реалізація яких віднесена до повноважень центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Очолюють міністерства міністри, які особисто відповідають за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовують і координують здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до їх відання.

Другий вид центральних органів виконавчої влади становлять державні комітети (державні служби), які, безпосередньо не формуючи урядової політики, покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в її реалізації шляхом виконання функцій державного управління міжгалузевого або функціонального характеру. Ці органи вносять пропозиції щодо формування державної політики членам уряду, що спрямовують і координують їх діяльність, та забезпечують її реалізацію у визначеній сфері

діяльності, здійснюють управління в цій сфері, міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до їх відання.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, третій вид центральних органів виконавчої влади, мають визначені Консти-
148

туцією та законодавством України особливі завдання діяльності та повноваження. Щодо них встановлюється спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. До таких органів, наприклад, віднесені Антимонопольний комітет України, Державна податкова адміністрація України, Державна судова адміністрація України.

Правову основу організації і діяльності центральних органів виконавчої влади становлять норми Конституції України, законів України, що регулюють окремі аспекти діяльності цих органів, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, актів центральних органів виконавчої влади.

Територіальною основою діяльності центральних органів виконавчої влади є вся державна територія України. Ці органи здійснюють свої повноваження на вказаній території як безпосередньо, так і через утворені ними територіальні органи.

Матеріально-фінансову основу центральних органів виконавчої влади становлять об'єкти державної власності, майно, що перебуває в комунальній власності і передане в установленому законодавством порядку в управління органам державної влади, кошти Державного бюджету України. Центральні органи виконавчої влади здійснюють повноваження з управління державним майном підприємств, що належать до сфери їх управління, а також виступають головними розпорядниками бюджетних коштів.

§ 2. Система, функції та порядок утворення центральних органів виконавчої влади

Відповідно до ст.106 Конституції України, міністерства й інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються і ліквідуються за поданням Прем'єр-міністра України Президентом України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади. Указом Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573/99 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» запроваджена система центральних органів виконавчої влади в Україні, яку станом на 1 жовтня 2004 року становлять 17 міністерств (серед яких Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції має спеціальний статус), державні комітети і прирівняні до них органи та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Міністерства як провідні органи цієї системи утворені і за галузевим (Міністерство палива та енергетики України, Міністерство культури і мистецтв України), і за

функціональним (Міністерство України з надзвичайних ситуацій, Міністерство юстиції України) принципом.

149

На систему центральних органів виконавчої влади покладається здійснення виконавчо-розпорядчої, нормотворчої, установчої та контрольної-наглядової функцій. Пріоритетною для розглядуваних органів є *виконавчо-розпорядча функція*, що полягає в забезпеченні реалізації державної політики, організації виконання Конституції і законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів України в певній галузі або сфері суспільного життя. Реалізуючи *нормотворчу функцію*, центральні органи виконавчої влади здійснюють у межах своїх повноважень видання обов'язкових для виконання підзаконних нормативно-правових актів, а також встановлення різноманітних, в тому числі й техніко-юридичних, стандартів та нормативів. *Установча функція* цих органів спрямована на структурні перетворення в системі галузевого або функціонального управління. В межах *контрольної-наглядової функції* вони виконують спостереження і перевірку виконання актів законодавства, встановлених правил, стандартів, нормативів і сприяють їх додержанню органами влади, підприємствами, організаціями, установами, які здійснюють діяльність у відповідній галузі або сфері суспільного життя.

Владні повноваження центрального органу виконавчої влади як єдиноначального органу реалізуються одноосібно його керівником, який несе персональну відповідальність перед Президентом та Кабінетом Міністрів України за стан справ у дорученій йому сфері діяльності. Керівники центральних органів виконавчої влади, їх заступники призначаються на посади Президентом за поданням Прем'єр-міністра України. Керівник центрального органу за погодженням з Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами України відповідно до розподілу їх функціональних повноважень затверджує структуру, а за погодженням з Міністерством фінансів України — штатний розпис очолюваного ним органу.

Працівників центральних апаратів міністерств призначають на посади та звільняють відповідні міністри, інших центральних органів виконавчої влади — їх керівники. Кандидатури на посади керівників структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади за деяким винятком, зокрема міністерств внутрішніх справ, оборони, Державної податкової адміністрації та інших, попередньо погоджуються з Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами відповідно до розподілу їх повноважень, Міністром Кабінету Міністрів України.

§ 3. Організаційна будова центральних органів виконавчої влади

Основними ланками організаційної будови центрального органу виконавчої влади є керівництво органу (керівник та його заступники),

колегія, структурні підрозділи центрального апарату органу, патронатні служби, науково-технічна рада, робочі, дорадчі та консультативні органи, територіальні органи.

Очолює центральний орган виконавчої влади керівник, який керує роботою органу, персонально відповідає перед главою держави та урядом за виконання покладених на цей орган завдань; бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів України, роботі постійних і тимчасових урядових робочих органів, дорадчих та консультативних органів при Президентові; подає на розгляд уряду проекти законів, актів Президента та Кабінету Міністрів України; затверджує програми і плани роботи, звіти про їх виконання, підписує акти центрального органу виконавчої влади; приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є центральний орган виконавчої влади; погоджує пропозиції щодо утворення, реорганізації, ліквідації підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління центрального органу, призначає на посади їх керівників; здійснює інші повноваження. Керівник центрального органу виконавчої влади має перших заступників та заступників, кількість яких визначає Президент. Заступники здійснюють повноваження згідно з розподілом функціональних обов'язків, а також виконують доручення керівника органу.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції центрального органу виконавчої влади за рішенням його керівника утворюється колегія, яка є дорадчим органом. До її складу входять керівник (голова колегії), перші заступники та заступники керівника (за посадою), інші керівні працівники центрального органу виконавчої влади; в разі потреби — керівники інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління центрального органу, керівники його територіальних органів, народні депутати України, представники інших органів державної влади (за згодою). Члени колегії затверджуються та звільняються від обов'язків Кабінетом Міністрів за поданням керівника центрального органу виконавчої влади. Кількісний склад колегії центрального органу виконавчої влади визначається урядом.

У складі апарату центральних органів виконавчої влади утворюються структурні підрозділи, які поділяються на функціональні та обслуговуючі. Функціональні підрозділи забезпечують виконання функцій та повноважень, спрямованих на досягнення основної мети діяльності цього органу. Обслуговуючі — виконують роботу, пов'язану із забезпеченням належних умов функціонування органу незалежно від напрямку та характеру його завдань. Залежно від ступеня складності покладених на ці підрозділи завдань, функцій та повноважень, обсягу роботи у складі апарату центральних органів виконавчої влади утворюються, як правило, департаменти, управління, відділи та сектори.

Керівник центрального органу виконавчої влади в межах граничної чисельності центрального апарату органу та його штатного розпису має право формувати патронатну службу. До її складу включаються посади помічника, радника, керівника прес-служби та інші посади. Ця служба здійснює підготовку необхідних матеріалів та документів для керівника органу, організацію його зустрічей з громадськістю, представниками засобів масової інформації, посадовими особами інших органів, прийому відвідувачів та іноземних делегацій, надання окремих фахових консультацій та роз'яснення з питань діяльності керівника або органу в цілому.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у центральних органах виконавчої влади можуть утворюватися науково-технічні (наукові) ради з учених і висококваліфікованих фахівців. Склад і положення про них затверджує керівник центрального органу виконавчої влади. З урахуванням специфіки діяльності можуть утворюватися й інші дорадчі, робочі та консультативні органи.

Важливою рисою структурної організації центральних органів виконавчої влади є наявність територіальних органів, що утворюють так звану «систему центрального органу виконавчої влади». Ці органи сприяють підвищенню ефективності здійснення державної політики Уряду на територіальному рівні, гармонійному поєднанню загальнодержавних та місцевих інтересів, розширенню видів управлінських послуг та підвищенню їх якості. Територіальні органи утворюються, реорганізуються і ліквіднуються у встановленому законодавством порядку.

§ 4. Організація роботи урядових органів державного управління

Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції), які діють у складі центрального органу виконавчої влади і підпорядковуються йому.

Очолює урядовий орган державного управління керівник, який призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів за поданням керівника центрального органу виконавчої влади. Він персонально відповідає за виконання покладених на цей орган завдань; затверджує за погодженням з керівником центрального органу виконавчої влади структуру і положення про структурні підрозділи урядового органу; призначає та звільняє з посад керівників цих структурних

152
підрозділів, крім своїх заступників; підписує видані в межах компетенції накази, організовує перевірку їх виконання; здійснює інші повноваження. Керівник урядового органу за посадою є членом колегії централь-

ного органу виконавчої влади.

Керівник урядового органу державного управління має заступників (не більше трьох), у тому числі одного першого, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням керівника центрального органу виконавчої влади, погодженим з керівником урядового органу.

У структурі урядового органу державного управління утворюються підрозділи, організаційні вимоги щодо яких є такими ж, що і до структурних підрозділів апарату центрального органу виконавчої влади. Для реалізації покладених на нього завдань за погодженням з керівником центрального органу виконавчої влади урядовий орган державного управління може утворювати свої територіальні органи в межах граничної чисельності працівників урядового органу, а також колегію у складі керівника урядового органу, його заступників та керівників структурних підрозділів. Її персональний склад затверджується керівником центрального органу виконавчої влади.

Урядовий орган державного управління в межах своєї компетенції бере участь у реалізації державної політики та здійснює управління у відповідній підгалузі або сфері діяльності центрального органу виконавчої влади, зокрема в межах, визначених центральним органом, здійснює управління майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління цього органу; виконує контрольні-наглядові функції у відповідній підгалузі або сфері діяльності; здійснює регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції; узагальнює практику застосування законодавства. Урядовий орган державного управління може видавати накази організаційно-розпорядчого характеру.

§ 5. Форми і методи діяльності центральних органів виконавчої влади

Форми діяльності центральних органів виконавчої влади поділяються на правові, організаційні та матеріально-технічні. До *правових форм* слід віднести нормотворчу, правозастосовчу, установчу та контрольну форми діяльності.

Нормотворча форма діяльності реалізується шляхом ординарного, законопроектного та спеціального провадження. В межах ординарного провадження здійснюється видання керівником центрального органу виконавчої влади наказів, затвердження положень, інструкцій, правил та

інших документів нормативно-правового характеру. Законопроектне провадження передбачає діяльність щодо розробки проектів законів України. Розробка проектів актів Президента, Кабінету Міністрів та їх внесення на розгляд відповідного органу у встановленому законодавством порядку виокремлюється у спеціальне провадження.

Правозастосовча форма являє собою діяльність з реалізації нормативних приписів шляхом видання наказів індивідуального правонаділя-

ючого або правоохоронного характеру, доручень організаційно-розпорядчого характеру, надання спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності фізичним і юридичним особам, реєстрації актів, документів, прав, об'єктів тощо.

Установча форма діяльності здійснюється як безпосередньо центральним органом виконавчої влади, так і через Президента та Кабінет Міністрів України. Вона пов'язана із провадженнями щодо формування структури цього органу, системи його територіальних органів, утворення, реорганізації, ліквідації підприємств, організацій та установ, що належать до сфери його управління, призначення їх керівників, погодження призначення на посади керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Контрольна форма діяльності конкретизується в нормотворчому та виконавчому провадженнях. Нормотворче провадження передбачає контроль керівника цього органу за діяльністю з видання актів нормативного характеру його заступниками, керівниками структурних підрозділів, територіальних органів, структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій з правом їх скасування в разі, якщо ці акти суперечать Конституції України, іншим актам законодавства. Виконавче провадження являє собою поточний контроль за ефективністю діяльності центрального апарату, територіальних органів центрального органу виконавчої влади, структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, підприємств, організацій та установ, що належать до його сфери управління.

Організаційні форми діяльності центрального органу виконавчої влади поділяються на основні та допоміжні. До основних слід віднести персональну діяльність керівника, заступників керівника центрального органу виконавчої влади, керівників структурних підрозділів центрального апарату цього органу, територіальних органів, урядових органів державного управління; засідання колегії, науково-технічної ради, інших дорадчих, робочих та консультативних органів колегіального характеру; наради.

Допоміжними організаційними формами роботи центрального органу виконавчої влади є участь його керівництва в засіданнях колегій інших органів виконавчої влади, звітування про свою діяльність, участь у парламентських і комітетських слуханнях, робочі поїздки по країні,

офіційні візити за кордон, участь у міжнародних переговорах, прийом громадян, проведення прес-конференцій, участь у роботі семінарів, конференцій, симпозіумів тощо.

До *матеріально-технічних форм* роботи центрального органу виконавчої влади належать: робота з депутатськими запитами, зверненнями, різними інформаційними запитами, підготовка звітів, ведення бухгалтерського обліку, статистичної звітності, діловодство, господарська робота.

У своїй діяльності центральні органи виконавчої влади використо-

вують основні організаційні методи діяльності, притаманні й іншим органам державної влади, — планування, вироблення рішень, організації і контролю виконання рішень, координації, інформаційного забезпечення, роботи з кадрами.

Планування. Центральні органи виконавчої влади здійснюють планування соціально-економічного розвитку відповідної галузі або сфери суспільного життя, нормотворчої та контрольної діяльності, організаційне планування. Проект плану подається для розгляду на засіданні колегії центрального органу виконавчої влади, після чого затверджується наказом керівника цього органу. Організаційне планування роботи структурних підрозділів здійснюється на основі щорічних, піврічних, кварталних та місячних планів, індивідуальне планування роботи керівників — на основі щотижневих графіків.

Вироблення рішень. Рішення, що приймаються в центральних органах виконавчої влади, видаються у формі наказів, розпоряджень, доручень. Порядок їх підготовки і видання визначається регламентами роботи апарату цих органів, а також інструкціями з діловодства, що затверджуються керівником центрального органу виконавчої влади. Акти центральних органів виконавчої влади, що мають нормативно-правовий характер, підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України.

Контроль за виконанням рішень. Обов'язковому контролю центральними органами виконавчої влади підлягає виконання законів України, постанов Верховної Ради України, актів та доручень Президента, актів Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України, запитів та звернень народних депутатів України. Організацію контролю здійснює один із заступників керівника центрального органу виконавчої влади відповідно до розподілу функціональних обов'язків. Безпосередній контроль за виконанням рішень покладається на спеціальний підрозділ апарату, який веде облік завдань, проводить перевірки стану їх виконання; готує аналітичні та інформаційні матеріали про хід виконання актів, вносить керівнику органу пропозиції щодо притягнення посадових осіб до відповідальності за їх невиконання або неналежне виконання.

Координація. Діяльність центральних органів виконавчої влади координується і спрямовується Кабінетом Міністрів України через відпо-

155
відних міністрів. Її основними засобами є: погодження з міністром проектів нормативно-правових актів, розроблених центральним органом; проведення аналізу щорічного звіту центрального органу виконавчої влади про результати його діяльності; участь посадових осіб центрального органу виконавчої влади у засіданнях колегії. Механізм спрямування і координації реалізується шляхом видання міністрами спеціальних директивних наказів.

З метою забезпечення взаємодії з парламентом в міністерствах та ряді інших центральних органах виконавчої влади запроваджені поса-

ди першого заступника керівника у зв'язках з Верховною Радою України. Ці посадові особи представляють за дорученням Президента, Кабінету Міністрів України законопроекти та інші питання на пленарних засіданнях; беруть участь у роботі дорадчих та інших органів Верховної Ради України.

Інформаційне забезпечення. Основними способами отримання інформації центральними органами виконавчої влади є: участь керівництва цих органів у засіданнях Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, робочих та допоміжних органів при Президентові, Кабінеті Міністрів України, колегій інших органів виконавчої влади; участь представників центральних органів виконавчої влади у парламентських та комітетських слуханнях; отримання звітів; вивчення стану справ шляхом проведення робочих поїздок по країні, зустрічей з посадовими особами; підготовка і надання інформаційно-аналітичних матеріалів відповідними структурними підрозділами апарату тощо.

Організація роботи з кадрами. Центральні органи виконавчої влади здійснюють прогнозування розвитку персоналу, підбір, стажування, перепідготовку, підвищення кваліфікації кадрів, заохочення працівників, забезпечують ведення кадрового резерву державних службовців та керівників підприємств, що належать до сфери управління цього органу. Безпосереднє виконання цієї роботи покладається на кадрову службу центрального органу виконавчої влади.

156

Глава 10

Організація роботи місцевих державних адміністрацій

§ 1. Основи організації і діяльності місцевих державних адміністрацій

Відповідно до ст. 1 Закону «Про місцеві державні адміністрації», місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів державної виконавчої влади. Вона є єдиноначальним органом загальної компетенції, який у межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та реалізує повноваження, делеговані їй відповідною місцевою радою. Територіальною основою діяльності місцевих державних адміністрацій є територія області, району, міст Києва та Севастополя. Правову основу організації та діяльності цих органів становлять норми Конституції України, законів «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу», Типового регламенту місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року № 2263; постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій» від 18 трав-

ня 2000 року № 821 (із змінами) та інших нормативних актів. Місцеві державні адміністрації є юридичними особами, мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням і рахунки в установах банків України. Вони фінансуються в повному обсязі з Державного бюджету України. В управлінні місцевих держадміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому порядку. У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень у їх управлінні можуть перебувати об'єкти спільної власності територіальних громад.

§ 2. Система, порядок утворення й будова місцевих державних адміністрацій

Систему місцевих органів державної виконавчої влади становлять обласні, районні, Київська і Севастопольська міські, а також районні міст Києва і Севастополя державні адміністрації.

157

Для ефективного, злагодженого функціонування місцевої державної адміністрації її працівники розподіляються за структурними підрозділами, які залежно від покладених на них завдань діляться на три види: керівництво, функціонально-галузеві й обслуговуючі підрозділи.

До складу керівництва належать голова місцевої державної адміністрації, його перший заступник, заступники, керівники структурних підрозділів. Функціонально-галузевими підрозділами є головні управління, управління, відділи, інспекції, служби, а також консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (ради, комісії, колегії, робочі групи тощо). Обслуговуючий характер мають підрозділи апарату місцевої державної адміністрації.

Голови місцевих державних адміністрацій очолюють відповідні місцеві органи виконавчої влади і самостійно визначають їх склад, у тому числі кількість посад своїх заступників у межах установленої граничної чисельності працівників, фонду оплати їх праці та бюджетних видатків. *Управління, відділи та інші структурні підрозділи* здійснюють керівництво галузями управління і відповідають за їх розвиток. Примірні переліки структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій різного рівня та їх апарату затверджені постановами Кабінету Міністрів України від 27 травня 2000 року № 733 та від 18 травня 2000 року № 821 (зі змінами), згідно з якими у структурі апарату будь-якої місцевої державної адміністрації утворюються такі відділи: організаційної і кадрової роботи; загальний; контролю; юридичний; фінансово-господарський; з питань діяльності правоохоронних органів; оборонної та мобілізаційної роботи; з питань режимно-секретної роботи. Водночас для всіх державних адміністрацій притаманні структурні підрозділи (в обласних — головні управління, в районних — управління чи відділи) з питань сільського господарства і продовольства, економіки, праці та соціального захисту населення, фінансів, у справах сім'ї та молоді,

освіти, культури, надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення, служба у справах неповнолітніх, архів. Система структурних підрозділів будується з урахуванням системи центральних органів виконавчої влади, а також економічних, географічних, демографічних, екологічних та інших особливостей певної адміністративно-територіальної одиниці. *Колегія* місцевої державної адміністрації є колегіальним органом, що забезпечує координацію роботи управлінь і відділів, всебічний розгляд й обговорення найважливіших напрямків діяльності держадміністрації. До її складу входять голова місцевої державної адміністрації (голова колегії), його перший заступник, заступники, керівник апарату (за посадою), керівники структурних підрозділів місцевої держадміністрації. До складу колегії можуть входити керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади, посадові особи органів місцевого самоврядування (за їх згодою), а до складу колегії обласної, Київської 158

і Севастопольської міської державної адміністрації — керівники районних держадміністрацій. Загальний склад колегії обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації не може перевищувати дев'ятнадцяти, а районної — п'ятнадцяти осіб. Персональний склад колегії затверджується головою державної адміністрації. Засідання колегії проводиться відповідно до плану роботи, як правило, раз на місяць, позачергові засідання — в разі потреби.

Апарат створюється головою місцевої держадміністрації для правового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення її діяльності, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів. Крім того, апарат систематично перевіряє виконання актів законодавства та розпоряджень голови місцевої держадміністрації, надає методичну допомогу держадміністраціям та органам місцевого самоврядування. Голова місцевої держадміністрації затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає і звільняє з посади керівника апарату, керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату. Керівник апарату організовує його роботу, забезпечує підготовку матеріалів на розгляд голови держадміністрації, організовує доведення розпоряджень голови до виконавців, відповідає за стан діловодства, обліку й звітності, виконує інші обов'язки, покладені на нього головою місцевої державної адміністрації.

Організаційно-процедурні питання діяльності місцевих держадміністрацій регулюються регламентами, що затверджуються їх головами на основі Типового регламенту місцевої державної адміністрації. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень глави держави. Уряд на своєму засіданні розглядає кандидатури на посади голів місцевих державних адміністрацій і приймає рішення про подання їх Президенту для призначення. Кандидатури на посаду голів обласних державних адміністрацій на розгляд уряду вно-

силь Прем'єр-міністр України, кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій — відповідні голови обласних державних адміністрацій, а районних у Автономній Республіці Крим державних адміністрацій — голова Ради міністрів АРК.

Перші заступники голів обласних державних адміністрацій призначаються на посаду головами обласних держадміністрацій за згодою Прем'єр-міністра України, а їх заступники — головами цих адміністрацій за погодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром України. Перші заступники і заступники голів районних держадміністрацій призначаються на посади головами цих адміністрацій за погодженням з відповідними заступниками голів облдержадміністрацій. Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відпо-

159
відних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Першого заступника і заступників голів, керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації в АРК призначає голова відповідної районної держадміністрації за погодженням з відповідними посадовими особами Ради міністрів АРК.

Перший заступник і заступники голови Київської міської державної адміністрації, повноваження яких стосуються сфери виконавчої влади, призначаються на посаду та звільняються з посади Київським міським головою за погодженням відповідно з Президентом та Кабінетом Міністрів України.

§ 3. Функції та компетенція місцевих державних адміністрацій

Найбільш суттєві завдання місцевих органів виконавчої влади визначені у ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якої вони забезпечують: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного, культурного розвитку, охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів і програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Відповідно до цих завдань можна виокремити такі функції місцевих державних адміністрацій: економічну, бюджетну, соціальну, екологічну, правозастосовчу, контрольну, нормотворчу, установчу та інші.

Основною функцією місцевих державних адміністрацій як органів

виконавчої влади є *правозастосовча*, в межах якої вирізняються три підфункції: організаційно-виконавча, регулятивно-управлінська та юрисдикційна. *Організаційно-виконавча підфункція* передбачає організацію виконання Конституції, законів України, а також підзаконних актів глави держави та органів виконавчої влади вищого рівня. *Регулятивно-управлінська підфункція* виглядає як діяльність з керівництва економікою, фінансами, культурою, освітою, охороною здоров'я та іншими сферами суспільного життя на відповідній території.

Юрисдикційна підфункція передбачає діяльність по застосуванню адміністративних, дисциплінарних, матеріальних та фінансових санкцій

160

щодо громадян та працівників апарату державного управління, які скоїли правопорушення. Здійснення цієї підфункції забезпечує швидке, своєчасне та ефективне покарання порушників громадського порядку, службової дисципліни, а також осіб, що порушують права та свободи інших громадян. Юрисдикційна діяльність місцевих державних адміністрацій має розглядатися в нерозривному зв'язку з такою функцією, як захист громадського порядку, прав та свобод громадян.

Сутність *контрольної функції* місцевих держадміністрацій полягає в здійсненні на відповідних територіях державного контролю за: збереженням та раціональним використанням державного майна; станом фінансової дисципліни, виконанням державних контрактів та зобов'язань перед бюджетом; використанням та охороною природних ресурсів; охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду; додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, додержанням правил благоустрою, архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів, правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування; додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; охороною праці; додержанням громадського порядку та ін.

Для реалізації місцевими держадміністраціями своїх повноважень вони мають право: проводити перевірки стану додержання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і підпорядкування за напрямами, визначеними статтею 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»; залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції держадміністрацій; одержувати статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій; давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ,

організацій незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку.

У перспективі, в межах адміністративно-правової реформи, планується зміна преференцій місцевих державних адміністрацій від виконавчо-розпорядчих до контрольно-наглядових функцій¹.

¹ Див.: Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації в Україні: концептуальний політологічно-правовий аспект. – Львів: Світ, 2002. – С. 66.

161

Важливою функцією місцевих державних адміністрацій є *нормо'* *творча*, що полягає у врегулюванні суспільних відносин шляхом видання актів нормативного характеру.

Компетенцію місцевих держадміністрацій доцільно розподіляти на власну, делеговану та договірну. До *власної* компетенції (статті 13–28 Закону «Про місцеві державні адміністрації») віднесено вирішення питань загальнодержавного значення, представництво і захист інтересів держави на місцевому рівні. Зокрема, до їх предметної підвідомчості належить вирішення питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації та підприємництва; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Другим різновидом компетенції місцевих державних адміністрацій є *делегована*. Здійснення державними адміністраціями повноважень інших органів передбачено ст.13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Делегування районними та обласними радами повноважень місцевого самоврядування місцевим держадміністраціям викликане тим, що зазначені ради не мають власних виконавчих органів *Договірна компетенція* місцевих держадміністрацій — це компетенція, що отримується за договором, як правило, адміністративним. На сьогодні практика укладення таких договорів перебуває на стадії становлення.

§ 4. Голова місцевої державної адміністрації та його заступники, їх повноваження й організація роботи

Голови місцевих державних адміністрацій очолюють відповідні адміністрації, здійснюють керівництво їх діяльністю, персонально відповідають за виконання покладених на ці органи завдань і за здійснення ними своїх повноважень. За Законом України «Про державну службу» посади голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій належать до першої категорії посад державних

службовців і їм може бути присвоєно 3, 2 і 1 ранг державного службовця, посади їх перших заступників — до другої категорії посад держслужбовців, яким може бути присвоєно 5, 4 і 3 ранг, а посади заступників цих голів, а також голів районних, районних у містах Києві і Севастополі державних адміністрацій належать до третьої категорії посад, і їм може бути присвоєно 7, 6 і 5 ранг.

162

Згідно з чинним законодавством, голови місцевих держадміністрацій виконують організаційно-виконавчу, представницьку, установчу, кадрову, бюджетно-фінансову та інформаційну функції.

У межах *організаційно-виконавчої функції* голови організують роботу очолюваної ними адміністрації та її структурних підрозділів, посадових і службових осіб; налаштовують їх на успішне виконання покладених функцій і повноважень. Виконуючи *представницьку функцію*, вони представляють адміністрації у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, громадянами. *Установча функція* голів передбачає визначення структури адміністрації та її апарату, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, служб та комісій, визначення їх завдань і функцій.

Кадрова функція полягає в тому, що голови призначають та звільняють з посад своїх заступників, керівників структурних підрозділів, апарату місцевих держадміністрацій; укладають та розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління місцевої держадміністрації; погоджують у встановленому порядку призначення та звільнення з посад керівників непідпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня (крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України).

Голови забезпечують розробку місцевого бюджету і своєчасне його подання на розгляд відповідної місцевої ради; в межах затверджених асигнувань Державного бюджету виступають розпорядниками коштів відповідних держадміністрацій, використовуючи їх лише за цільовим призначенням, і таким чином здійснюють *бюджетно-фінансову функцію*.

Інформаційна функція обумовлює обов'язок голови регулярно інформувати населення про діяльність очолюваної ним адміністрації; інформувати Президента і Кабінет Міністрів України та щорічно звітувати перед ними про виконання місцевою держадміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території.

Перший заступник та заступники голів місцевих держадміністрацій виконують обов'язки, визначені головами, і персонально відповідають за стан справ на дорученій їм ділянці роботи. Розподіл обов'язків між посадовими особами адміністрації здійснюється головою держадміністрації не пізніше одного місяця з дня призначення його на посаду.

У разі відсутності голови місцевої держадміністрації його функції та повноваження виконує перший заступник голови, а в разі відсутності останнього — один із заступників.

У діяльності голів місцевих держадміністрацій та їх заступників використовуються такі організаційні форми, як індивідуальна робота з 163

документами; головування на засіданнях колегії місцевої держадміністрації; участь у роботі сесії відповідної місцевої ради; координаційні і селекторні наради; звітування перед главою держави, урядом, населенням; індивідуальний прийом громадян; зустрічі з керівниками органів публічної влади, підприємств, установ, організацій; прес-конференції та інтерв'ю.

Повноваження голів місцевих держадміністрацій припиняються Президентом у разі: порушення ними Конституції і законів України; втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства; визнання судом недієздатним; виїзду на проживання в іншу країну; набрання законної сили обвинувального вироку суду; порушення вимог несумісності; смерті; за ініціативою Президента з підстав, передбачених законодавством про місцеві державні адміністрації та державну службу; висловлення недовіри двома третинами голосів від складу відповідної ради; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Їх повноваження можуть також припинитися Президентом України в разі: а) прийняття відставки голови відповідної державної адміністрації; б) подання Кабінету Міністрів з підстав, передбачених законодавством про державну службу; в) висловлення недовіри більшістю голосів від складу відповідної ради.

У разі обрання нового Президента України голови місцевих держадміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення нових голів. У разі припинення повноважень голови місцевої держадміністрації його перші заступники і заступники заявляють про припинення своїх повноважень новопризначеним головам.

§ 5. Форми і методи діяльності місцевих державних адміністрацій

До *правових форм* діяльності місцевих держадміністрацій належать нормотворча, правозастосовча, контрольна, установча. Інтерпретаційна форма на практиці використовується досить рідко, хоча здійснення автентичного тлумачення нормативних актів, прийнятих головою адміністрації чи керівником її структурного підрозділу, не виключається. Правові форми діяльності місцевих держадміністрацій, як правило, завершуються виданням правового акта — розпорядження голови або наказу керівника структурного підрозділу адміністрації.

Нормотворчі провадження застосовуються при розробці й прийнятті розпоряджень і наказів нормативного характеру, регламенту місцевої держадміністрації, положень про її структурні підрозділи та апарат.

Правозастосовчі провадження виникають при прийнятті розпоряджень і доручень голови, наказів керівників структурних підрозділів 164

місцевої держадміністрації індивідуального характеру чи з питань організаційної роботи.

Установчі провадження мають місце у процесі формування главою місцевої держадміністрації її структури, при вирішенні кадрових питань, а також при порушенні перед парламентом головами обласних держадміністрацій питання про призначення дострокових виборів у разі дострокового припинення повноважень місцевих рад і їх голів.

Контрольні провадження стосуються спостереження за нормотворчою та виконавчо-розпорядчою діяльністю підконтрольних суб'єктів (місцевих держадміністрацій нижчого рівня, керівників структурних підрозділів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в межах відповідної території) з боку голови місцевої держадміністрації та його заступників.

До *організаційних форм діяльності* місцевої держадміністрації можна віднести такі: 1) персональна виконавчо-розпорядницька діяльність голови, його заступників, керівників структурних підрозділів адміністрації; 2) засідання колегії; 3) наради у голови місцевої держадміністрації; 4) засідання консультативно-дорадчих, допоміжних органів і служб адміністрації; 5) відвідування підконтрольних об'єктів посадовими особами місцевої держадміністрації; 6) індивідуальний прийом громадян; 7) робота з депутатськими запитами і зверненнями, зверненнями громадян; 8) прес-конференції, інтерв'ю, «прямі телефонні лінії», «круглі столи».

Серед *матеріально-технічних форм* роботи вирізняються такі: 1) підготовка матеріалів на засідання Кабінету Міністрів України; 3) розробка проекту обласного та районного бюджетів та звіт про їх виконання; 4) здійснення статистичного та бухгалтерського обліків у місцевій держадміністрації; 5) діловодство; 6) транспортне обслуговування; 7) забезпечення зв'язком; 8) матеріально-фінансове і соціально-побутове забезпечення.

У межах правових та організаційних форм діяльності місцевих держадміністрацій застосовуються відповідні методи роботи: планування; розробка, прийняття управлінського рішення та організація контролю за його виконанням; координація діяльності; інформаційне забезпечення діяльності; робота з кадрами та ін.

Планується як робота адміністрації в цілому, так і окремих її структурних підрозділів. Плани, які можуть бути перспективними, поточними, оперативними, потребують затвердження з боку голови місцевої держадміністрації. Формування планів здійснюється керівником апарату адміністрації за пропозиціями структурних підрозділів адміністрації, погоджених з відповідним заступником голови місцевої держадміністрації. План роботи адміністрації повинен передбачати такі розділи:

1) робота щодо реалізації державної регіональної політики; 2) виконан-

165
ня законодавства України; 3) реалізація державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідного регіону; 4) перелік різноманітних організаційно-масових заходів, що повинні здійснюватися адміністрацією, а також деякі інші питання.

Метод *інформаційного забезпечення* діяльності передбачає збір, обробку й використання різноманітної інформації в роботі місцевої держадміністрації. Інформація, що використовується місцевою держадміністрацією повинна бути достовірною, повною, оперативною.

Метод *координації* полягає в забезпеченні узгодженості в роботі місцевої держадміністрації з іншими органами публічної влади шляхом встановлення раціональних зв'язків між ними. Відносини можуть бути координаційно-паритетними та координаційно-субординаційними. До перших, наприклад, можна віднести взаємовідносини з органами місцевого самоврядування: взаємодія на відповідній території з місцевими радами; укладення договорів та створення спільних органів і організацій для здійснення спільних програм; складання і подання місцевою держадміністрацією на затвердження ради проекту відповідного бюджету та забезпечення його виконання. До координаційно-субординаційних можна віднести, наприклад, взаємовідносини місцевої держадміністрації з Президентом України, урядом та іншими органами виконавчої влади.

Метод *вироблення рішень* полягає в сукупності засобів і вимог щодо формування рішень місцевої держадміністрації, забезпечення їх оптимального та законного змісту і форми. Згідно з Типовим регламентом, проекти розпоряджень голови місцевої держадміністрації вносяться структурними підрозділами адміністрації, проекти розпоряджень голови обласної, Київської і Севастопольської міської державної адміністрації — відповідними районними держадміністраціями. Проект розпорядження може вноситися тільки після проведення експертизи, підготовки пояснювальної записки, що містить необхідні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших результатів його реалізації. Внесений проект розпорядження доповідається голові місцевої держадміністрації або його заступнику, за дорученням якого у десятиденний строк апарат проводить опрацювання проекту та редагування тексту. Проекти розпоряджень з питань соціально-економічного розвитку в разі необхідності попередньо обговорюються на засіданнях колегії держадміністрації. Підписання акта здійснює голова місцевої держадміністрації.

Метод *роботи з кадрами* включає заходи з добору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників місцевої держадміністрації. Прийняття на державну службу до адміністрації здійснюється шляхом конкурсного відбору або за іншою процедурою, визначеною законодавством. У місцевій держадміністрації створюється резерв кадрів, який підлягає щорічному перегляду та затвердженню.

§ 6. Відділи, управління та інші органи місцевої державної адміністрації, її апарат, організація їх роботи

Обслуговуючі та функціонально-галузеві підрозділи місцевої держадміністрації представлені апаратом, управліннями, відділами й іншими структурними підрозділами, примірний перелік яких затверджений постановами Кабінету Міністрів України. Так, наприклад, у структурі *обласної держадміністрації* утворюються такі підрозділи: 1) головні управління — сільського господарства і продовольства; економіки; праці та соціального захисту населення; фінансове; освіти і науки; 2) управління — промисловості, транспорту і зв'язку; розвитку переробної промисловості, торгівлі та побутового обслуговування населення; капітального будівництва; житлово-комунального господарства; містобудування та архітектури; з питань внутрішньої політики; у справах преси та інформації; охорони здоров'я; фармацевтичне; паливно-енергетичного комплексу; з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення; культури; у справах сім'ї та молоді; з питань фізичної культури, спорту та туризму; державної ветеринарної медицини; з питань правової роботи; у справах захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС; відділ у справах національностей та міграції; відділ у справах релігій; інспекція державного технічного нагляду; інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції; служба у справах неповнолітніх; державний архів області та інші. Структурні підрозділи держадміністрацій підзвітні та підконтрольні головам місцевих держадміністрацій, а також органам виконавчої влади вищого рівня.

Апарат адміністрації здійснює правове, інформаційно-аналітичне, методичне, кадрове, матеріально-технічне та інше організаційне забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, систематичну перевірку виконання актів законодавства та розпоряджень голови держадміністрації.

Зокрема, до структури апарату обласної державної адміністрації можна віднести такі підрозділи: прес-служба; організаційний, юридичний, господарський відділ; загальний відділ; відділи кадрової роботи та з питань державної служби; контролю; взаємодії з правоохоронними органами; з питань оборонної й мобілізаційної роботи; інформаційно-комп'ютерного забезпечення; по роботі зі зверненнями громадян; по міжнародних зв'язках та прикордонному співробітництву, з питань режимно-секретної роботи; бухгалтерського обліку; сектор з організації навчання кадрів; канцелярія; архів.

Апарат відповідно до покладених на нього завдань: опрацьовує документи, що надходять до місцевої державної адміністрації, готує до них аналітичні, довідкові та інші матеріали, проекти доручень голови та заступників голови місцевої державної адміністрації; за дорученням голо-

ви місцевої державної адміністрації розробляє проекти розпоряджень з організаційних та кадрових питань; перевіряє виконання актів законодавства, розпоряджень і доручень голови держадміністрації її структурними підрозділами; готує матеріали з організаційних та кадрових питань, що розглядаються головою місцевої державної адміністрації; опрацьовує і подає голові держадміністрації проекти планів роботи адміністрації, забезпечує контроль за їх виконанням; здійснює організаційне та матеріально-технічне забезпечення засідань колегій, нарад, що проводяться в держадміністрації; організовує прийом громадян і розгляд звернень; проводить кадрову роботу; забезпечує ведення діловодства; здійснює матеріально-технічне і господарсько-побутове забезпечення діяльності держадміністрації; виконує інші функції відповідно до законодавства та за дорученням голови місцевої держадміністрації. Організація роботи апарату адміністрації здійснюється відповідно до регламенту держадміністрації, інструкції з питань діловодства, положення про апарат, що затверджуються головою місцевої держадміністрації.

168

Глава 11

Організація роботи Верховної Ради Автономної Республіки Крим

§ 1. Основи організації та діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим (далі — Верховна Рада АРК). Аналіз чинного законодавства України дає змогу зробити висновок, що за своєю політико-правовою природою Верховна Рада АРК не належить ні до органів державної влади, ні до органів місцевого самоврядування; вона є органом АРК, який представляє інтереси громадян, спільні інтереси територіальних громад, населення АРК в цілому і здійснює свої повноваження з метою забезпечення реалізації їхніх прав і законних інтересів, а також вирішення питань збалансованого соціально-економічного, культурного та іншого розвитку автономії¹.

Правовою основою організації і діяльності Верховної Ради АРК є норми правових актів, що визначають її функції, компетенцію, форми і методи роботи. Їх становлять норми Конституції і законів України, Конституції Автономної Республіки Крим, регламент Верховної Ради АРК і нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим.

Верховна Рада АРК здійснює свою діяльність на *принципах*: верховенства права; конституційності; законності; гласності; колегіальності; поєднання інтересів Автономної Республіки Крим та загальнодержавних інтересів України; врахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і куль-

турних традицій; правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, Конституцією АРК; судового захисту.

Територіальною основою діяльності Верховної Ради АРК є територія Автономної Республіки Крим.

Матеріально-фінансовою основою діяльності Верховної Ради АРК є рухоме і нерухоме майно, що перебуває на її балансі, бюджетні кошти,

¹ Див.: Абасов Г. Г. Конституційно-правовий статус Верховної Ради Автономної Республіки Крим: актуальні проблеми теорії // Часопис Київського університету права. – 2003. – №4. – С. 25–26.

169

за рахунок яких здійснюється фінансування витрат на забезпечення її діяльності. Верховна Рада АРК визначає порядок управління майном, що належить Автономній Республіці Крим, і перелік майна, що не підлягає приватизації.

§ 2. Організація підготовки і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Порядок формування Верховної Ради АРК визначається Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» від 12 лютого 1998 року. Депутати Верховної Ради АРК обираються громадянами України, що постійно проживають в Автономній Республіці Крим, на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування за мажоритарною виборчою системою відносною більшості по одномандатних виборчих округах. Виборчий процес здійснюється на засадах вільного і рівноправного висунування кандидатів у депутати, гласності та відкритості, свободи агітації, рівних можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії, неупередженості до кандидатів з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів.

Вибори депутатів можуть бути черговими, позачерговими, повторними, а також замість депутатів, які вибули. Чергові вибори призначаються Верховною Радою АРК на останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради АРК. Позачергові вибори призначаються відповідно до Конституції України Верховною Радою України і проводяться в шістдесятиденний строк з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради АРК та в інших випадках, передбачених законодавством України. Рішення про проведення повторних виборів, а також виборів замість депутатів, які вибули, приймає виборча комісія АРК.

Вибори організують і проводять: а) виборча комісія АРК; б) окружні виборчі комісії; в) дільничні виборчі комісії.

Право висунування кандидатів у депутати належить громадянам України, що постійно проживають в Автономній Республіці Крим, і реалізується місцевими осередками політичних партій та безпосередньо

громадянами шляхом самовисунення, зборами громадян і трудовими колективами. Одна і та сама особа може бути висунута лише в одному виборчому окрузі.

Однією з основних умов реєстрації кандидата в депутати є наявність підписних листів встановленої форми, в яких висунання особи кандидатом підтримують не менш як сто п'ятдесят виборців відповідного округу. Окружна виборча комісія не пізніше ніж на третій день після 170

подання необхідних документів приймає рішення щодо реєстрації кандидата в депутати і йому видається відповідне посвідчення. З дня реєстрації особи кандидатом вона дістає право проведення передвиборної агітації, яка може здійснюватись у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України.

Голосування проводиться в день виборів або в день повторного голосування з 7 до 20 години, кожен виборець голосує особисто. Підрахунок голосів здійснюється членами дільничної виборчої комісії. Якщо найбільшу і водночас однакову кількість голосів набрали два або більше кандидатів у депутати, проводиться повторне голосування по цих кандидатурах. Рішення про визнання депутата обраним приймає окружна виборча комісія. Виборча комісія Автономної Республіки Крим реєструє осіб, обраних депутатами, і видає їм посвідчення депутата.

З 1 жовтня 2005 року набирає чинності Закон України від 6 квітня 2004 року № 1667-IV «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Згідно з ним вибори депутатів Верховної Ради АРК проводяться за пропорційною системою. Обрання депутатів здійснюватиметься за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами Автономної Республіки Крим. Кандидатів у депутати Верховної Ради АРК може висунути республіканська в Автономній Республіці Крим організація партії (блок) у кількості, що не перевищує кількості депутатів у Верховній Раді АРК. На підтримку виборчого списку кандидатів у депутати Верховної Ради АРК необхідно подати підписні листи з не менш як тисяча підписів виборців.

Право на участь у розподілі депутатських мандатів Верховної Ради АРК набувають кандидати в депутати, включені до виборчих списків організацій партій (блоків), що отримали три і більше відсотки голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Депутатські мандати в багатомандатному окрузі розподіляються між виборчими списками організацій партій (блоків) пропорційно до кількості отриманих голосів виборців.

§ 3. Організаційна будова та функції Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Верховна Рада АРК є однопалатним представницьким органом, її загальний склад становить сто депутатів. Очолює Верховну Раду АРК

Голова, який обирається з числа депутатів на першій сесії, шляхом таємного голосування. В такому ж порядку Верховна Рада АРК з числа депутатів обирає першого заступника і заступника Голови Верховної Ради АРК. Структурними елементами Верховної Ради АРК є Президія, 171

депутатські групи і фракції, постійні і тимчасові комісії та інші органи Верховної Ради АРК.

У статті 1 Конституції Автономної Республіки Крим зазначається, що Верховна Рада АРК здійснює представницькі, нормотворчі, контрольні функції та повноваження в межах своєї компетенції. В преамбулі Регламенту Верховної Ради АРК окрім вищеназваних вказані також організаційно-розпорядницькі й інші функції. Аналіз правових норм, що регулюють статус Верховної Ради АРК, дає підстави виокремити й інші функції: інтерпретаційну, установчу, кадрову.

Здійснюючи *представницьку функцію*, Верховна Рада АРК представляє інтереси громадян, спільні інтереси населення, територіальних громад, місцевого самоврядування, Автономної Республіки Крим у цілому і виконує свої повноваження з метою сприяння і забезпечення реалізації їх прав і законних інтересів. У межах *нормотворчої функції* вона регулює суспільні відносини, виходячи зі своєї компетенції. З нормотворчою тісно пов'язана *інтерпретаційна функція*, згідно з якою Верховна Рада АРК роз'яснює порядок застосування актів, які вона приймає.

Здійснюючи *установчу функцію*, Верховна Рада АРК формує власну структуру і апарат; за пропозицією Голови Ради міністрів АРК утворює і ліквідує міністерства і республіканські комітети АРК, Рахункову палату Верховної Ради АРК тощо. *Кадрова (номінаційна) функція* включає: а) призначення і звільнення з посад за поданням Голови Верховної Ради АРК Голови Ради міністрів АРК, керівника Секретаріату і керуючого справами Верховної Ради АРК, голови Рахункової палати Верховної Ради АРК; б) призначення за поданням Голови Ради міністрів АРК заступників Голови Ради міністрів АРК, міністрів, голів республіканських комітетів АРК; в) погодження призначення на посади і звільнення з посад начальника Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Криму, начальника Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в АРК, генерального директора Державної телерадіокомпанії «Крим»; погодження призначення на посаду Прокурора АРК.

Здійснюючи *контрольну функцію*, Верховна Рада АРК має право:

а) зупинення дії актів Ради міністрів АРК з питань виконання державних функцій і повноважень у разі, якщо вони суперечать Конституції України і законам України, актам Президента і Кабінету Міністрів України, Конституції АРК і нормативно-правовим актам Верховної Ради АРК, з одночасним зверненням до Президента України про їх скасування; б) скасування актів Ради міністрів АРК з питань, віднесених до відання АРК, у разі, якщо вони суперечать Конституції України, Конституції АРК, законам України і нормативно-правовим актам Верхов-

ної Ради АРК; в) заслуховування звітів Голови та членів Ради міністрів АРК; г) прийняття рішення про звільнення з посади Голови та членів Ради міністрів АРК у зв'язку з висловленням недовіри; ґ) контролю ви-

172
конання бюджету АРК; д) заслуховування звітів органів, які вона утворює чи обирає, та їх керівників, посадових осіб, яких вона призначає, обирає чи затверджує.

Організаційно-розпорядницька функція має як внутрішню, тобто стосується організації роботи Верховної Ради АРК, її органів, посадових осіб, так і зовнішню спрямованість. Так, Верховна Рада АРК призначає чергові вибори депутатів Верховної Ради АРК, приймає рішення про проведення республіканського (місцевого) референдуму; визначає порядок укладення і затвердження договорів і угод від імені АРК, вирішує питання збалансованого соціально-економічного, культурного та іншого розвитку АРК.

У межах *фінансово-бюджетної функції* Верховна Рада АРК затверджує бюджет АРК і вносить зміни до нього, приймає рішення щодо звіту про його виконання; встановлює податки і пільги щодо оподаткування згідно з законами України; приймає рішення, за пропозицією Ради міністрів АРК, про випуск місцевих позик.

Реалізуючи *політичну функцію*, вона бере участь у формуванні основних принципів внутрішньополітичної, зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної діяльності України з питань, що стосуються інтересів АРК. Про здійснення *економічної, соціальної, культурної, екологічної функцій* свідчать широкі повноваження у відповідних сферах. Так, за поданням Ради міністрів АРК Верховна Рада АРК затверджує програми з питань соціально-економічного і культурного розвитку; раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища відповідно до загальнодержавних програм, вносить зміни до них і контролює їх виконання; вирішує питання організації і розвитку курортно-рекреаційної сфери і туризму тощо.

Здійснюючи *функцію забезпечення громадської безпеки і правопорядку*, Верховна Рада АРК у межах своєї компетенції вирішує питання забезпечення прав і свобод громадян, національної згоди; сприяє охороні правопорядку і громадської безпеки; має право ініціювання введення надзвичайного стану і встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в АРК або окремих її місцевостях у випадках, передбачених законодавством України.

§ 4. Організація роботи органів і посадових осіб Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Голова Верховної Ради АРК займає ключову позицію в організації роботи цього органу. Він здійснює *представницьку функцію*: а) коли представляє Верховну Раду АРК у відносинах з органами публічної влади, міжнародними організаціями, об'єднаннями громадян; б) коли

представляє Верховну Раду АРК при формуванні основних принципів внутрішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України, розробці і реалізації загальнодержавних програм з питань, що стосуються автономії. Виконуючи *організаційну функцію*, він веде засідання Верховної Ради АРК та її Президії і забезпечує їх підготовку, здійснює загальне керівництво підготовкою питань, які підлягають розгляду Верховною Радою АРК, організовує контроль за виконанням її рішень і постанов, координує діяльність органів і посадових осіб Верховної Ради АРК. У межах реалізації *кадрової функції* пропонує кандидатури на посади першого заступника і заступника Голови Верховної Ради АРК, голів постійних комісій, подає кандидатуру для призначення на посаду Голови Ради міністрів АРК і погоджує кандидатуру голови Фонду майна в Автономній Республіці Крим. Голова Верховної Ради АРК у межах своїх повноважень видає розпорядження.

Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради АРК здійснюють свої повноваження на постійній основі. Вони заміщають Голову в разі його відсутності і здійснюють повноваження згідно з розподілом обов'язків між ними. Відповідно до Регламенту Верховної Ради АРК, Перший заступник Голови організовує взаємодію з Радою міністрів АРК, забезпечує контроль за її діяльністю; організовує роботу, що стосується питань власності; здійснює міжрегіональні зв'язки, координує роботу постійних комісій, організовує контроль за виконанням актів і доручень Верховної Ради АРК. Заступник Голови організовує підготовку і проведення пленарних засідань Верховної Ради АРК та засідань її Президії; координує роботу Секретаріату; організовує роботу з підготовки актів Верховної Ради АРК; забезпечує взаємодію з органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, засобами масової інформації, районними державними адміністраціями.

Для координації роботи органів Верховної Ради АРК, сприяння депутатам у виконанні ними своїх обов'язків, підготовки сесій і реалізації інших повноважень утворюється *Президія Верховної Ради АРК*. До її складу входять Голова Верховної Ради АРК, його перший заступник і заступник, голови постійних комісій. Очолює цей орган Голова Верховної Ради АРК.

Президія Верховної Ради АРК: 1) скликає сесії і організовує їх підготовку; 2) формує проект порядку денного сесії; 3) координує роботу органів Верховної Ради АРК; 4) забезпечує реєстрацію і офіційне оприлюднення нормативно-правових актів Верховної Ради АРК; 5) призначає на посади і звільняє заступників керівника Секретаріату, керівників управлінь, завідуючих відділами Секретаріату, працівників Управління справами Верховної Ради АРК. Президія приймає рішення, які публікуються в газеті «Кримські відомості», а також у «Збірнику нормативно-

правових актів Автономної Республіки Крим»¹. Для підготовки пропо-

зицій з питань, які входять до компетенції Президії із складу її членів, депутатів, спеціалістів, представників республіканських органів, об'єднань громадян, можуть утворюватися робочі комісії (групи).

Депутати Верховної Ради АРК можуть об'єднуватися в *депутатські групи і фракції* за умови, що до складу кожної з них входить не менше десяти депутатів. Фракції формуються на основі партійної належності, групи об'єднують депутатів, які поділяють однакові чи подібні погляди з політичних, економічних чи інших питань. Статус, повноваження, порядок організації і діяльності депутатських об'єднань визначається Тимчасовим положенням про депутатські групи, фракції Верховної Ради АРК. Депутатські групи і фракції створюють раду, яка більшістю голосів приймає рішення рекомендаційного характеру. В раді кожне депутатське об'єднання при прийнятті рішення має кількість голосів, пропорційну кількості його членів, виходячи з норми десять депутатів — один голос.

Постійні та тимчасові комісії є органами Верховної Ради АРК, які обираються з числа депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, що належать до її відання, здійснення контролю за виконанням її актів. У Верховній Раді АРК створюються і діють дванадцять постійних комісій, перелік яких закріплено в ст. 71 Регламенту. Депутат зобов'язаний входити до складу як мінімум однієї постійної комісії і може входити до складу кількох. Постійна комісія обирається у складі голови, заступника (заступників), секретаря і членів. Голова постійної комісії працює на постійній основі. Організація, порядок роботи, повноваження постійних комісій визначаються Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», Регламентом Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Положенням про постійні комісії Верховної Ради Автономної Республіки Крим і їх функції (№ 135-3/02 від 19 червня 2002 року).

Тимчасова комісія Верховної Ради АРК створюється для вирішення конкретних завдань. Рішення про її створення приймається більшістю голосів депутатів від загального складу Верховної Ради АРК. Тимчасова комісія повноважна приймати рішення, якщо в її засіданні беруть участь більше половини її членів. Рішення приймаються більшістю голосів депутатів, присутніх на засіданні. По закінченню строку повноважень вона звітує перед Верховною Радою АРК про виконану роботу. З метою забезпечення контролю за дотриманням законодавства України

1 О Положении о порядке опубликования и вступления в силу нормативно-правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым и Совета министров Автономной Республики Крым: Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 21 апреля 1999 года // Сборник нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. – 1999. – № 4. – Ст. 335. 175

про приватизацію Верховна Рада АРК утворює із числа депутатів Контрольну комісію з питань приватизації на строк своїх повноважень у

складі восьми осіб. Порядок створення і організація роботи цієї комісії визначається відповідним положенням, яке затверджене Постановою Верховної Ради АРК від 20 листопада 2002 року № 335-3/02.

Постійно діючим республіканським органом контролю є *Рахункова палата Верховної Ради АРК* — структура, загальна чисельність якої та кошторис витрат на утримання затверджуються Верховною Радою АРК за поданням голови Рахункової палати. Вона складається з Колегії Рахункової палати, в яку входять голова Рахункової палати, перший заступник і заступник, секретар Рахункової палати, головні контролери.

§ 5. Організація роботи депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Депутатом Верховної Ради АРК може бути громадянин України, який має право голосу, на день виборів досяг вісімнадцяти років, проживає в Україні не менше п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради АРК громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Депутат Верховної Ради АРК має всю повноту прав, які забезпечують його активну участь у діяльності Верховної Ради АРК та її органів, він зобов'язаний брати участь у їх роботі, дотримуватись Конституції України, Конституції АРК, законів України, інших нормативно-правових актів. Депутат має право: а) голосувати по всіх питаннях, які обговорюються на засіданні Верховної Ради АРК і постійної комісії, членом якої він є; б) обирати і бути обраним, в) ставити питання доповідачам і співдоповідачам; г) брати участь у дебатах, вносити пропозиції, зауваження, поправки; г) ставити питання про недовіру складу органів, створених Верховною Радою АРК, посадовим особам, які обрані, призначені, затверджені нею; д) пропонувати питання до порядку денного сесії; е) брати участь у роботі органів Верховної Ради АРК, членом яких він не є, з правом дорадчого голосу; є) розробляти та вносити на розгляд Верховної Ради і її органів проекти нормативно-правових та інших актів.

Депутат Верховної Ради АРК має право звертатися з депутатським запитом і зверненням, порядок оформлення, внесення і процедура розгляду яких визначається Тимчасовим положенням про порядок роботи з депутатськими запитами і депутатськими зверненнями, внесеними депутатами Верховної Ради АРК (затвердженим Постановою Верховної Ради АРК від 25 грудня 2003 року № 779-3/03).

176

Депутатський запит — це письмова вимога депутата чи групи депутатів з питань, віднесених до відання Верховної Ради АРК, заявлена на пленарному засіданні до підконтрольних і підзвітних їй органів, керівників органів, які обираються, затверджуються, призначаються на посади Верховною Радою АРК, керівників підприємств, установ, ор-

ганізацій, які належать Автономній Республіці Крим, дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх відання.

Органи чи посадові особи, яким адресовано запит, зобов'язані дати офіційну письмову відповідь депутату не пізніше ніж в п'ятнадцятиденний строк з дня його отримання, якщо інший строк не встановлений Верховною Радою АРК. Якщо запит не може бути розглянутий у цей строк, посадова особа чи керівник органу, до якого направлено запит, зобов'язаний письмово повідомити про це депутата і секретаріат сесії і запропонувати інший строк, який не може перевищувати одного місяця з дня отримання запиту. Відповідь на запит може бути зачитана депутатом або головою секретаріату сесії на пленарному засіданні. Депутат має право оцінити відповідь, а при необхідності внести на розгляд Верховної Ради АРК проект рішення за своїм депутатським запитом.

Депутатське звернення — це викладене в письмовій формі звернення депутата або групи депутатів з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, на адресу органів державної, республіканської влади, місцевого самоврядування, установ, організацій незалежно від форми власності, об'єднань громадян, підприємств чи посадових осіб, до повноважень яких належить вирішення поставлених у зверненні питань. Реєстрація і облік звернень, здійснення контролю за отриманням відповідей входить до обов'язків помічників депутата. Звернення до органів влади, установ, організацій, підприємств, які перебувають на території Автономної Республіки Крим, розглядаються і вирішуються в строк, що не перевищує десяти днів з моменту їх отримання. Якщо в цей строк вирішити питання неможливо, про це письмово повідомляється депутат і керівником органу чи посадовою особою встановлюється необхідний для розгляду звернення строк, який не може перевищувати тридцяти днів з моменту його отримання. Якщо депутат не задоволений відповіддю на своє звернення, він має право внести запит.

Повноваження депутата Верховної Ради АРК припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради АРК. *Достроково повноваження депутата припиняються за рішенням Верховної Ради АРК у разі:* 1) складення повноважень за його особистою заявою; 2) набрання чинності обвинувальним вироком суду щодо нього; 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; 4) припинення громадянства України або вибуття на постійне місце проживання за межі України; 5) відкликання виборцями; 6) смерті; 7) в інших випадках, передбачених чинним законодавством.

177

Депутати Верховної Ради АРК, які працюють на постійній основі, не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої в позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

На час проведення засідань Верховної Ради АРК, постійних комісій,

для здійснення інших депутатських повноважень депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням середньої заробітної плати за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим. Порядок відшкодування цих витрат визначається Положенням про забезпечення діяльності депутатів Верховної Ради АРК (затвердженим Постановою Верховної Ради АРК від 17 вересня 2003 року №679-3/03).

Депутати, які переїхали до м. Сімферополя у зв'язку із здійсненням своїх повноважень на постійній основі і в яких нема в місті постійного житла, мають право на отримання службових житлових приміщень. Забезпечення депутатів легковим автотранспортом здійснюється згідно з Порядком використання автотранспорту Верховної Ради АРК, затвердженому Рішенням Президії Верховної Ради АРК від 5 серпня 2003 року № 627-3/03.

§ 6. Форми і методи діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Діяльність Верховної Ради АРК здійснюється у правових, організаційних і матеріально-технічних формах.

Правовими формами роботи Верховної Ради АРК є нормотворча, правозастосовча, установча, контрольна, інтерпретаційна.

Верховна Рада АРК у межах своєї компетенції приймає Конституцію АРК, зміни і доповнення до неї; щодо питань, які мають нормативно-правовий характер, приймає постанови; з питань організаційно-розпорядчого характеру — рішення. Акти Верховної Ради АРК приймаються на її засіданні відкритим або таємним голосуванням більшістю голосів депутатів від загального складу і повинні відповідати Конституції України, законам України. Право внесення проектів нормативно-правових актів належить депутатам Верховної Ради АРК, які реалізують його індивідуально або колективно, а також Раді міністрів АРК.

Організаційною формою роботи Верховної Ради АРК є сесія, яка складається з пленарних засідань Верховної Ради АРК і засідань її органів. Порядок скликання і проведення сесій регулюється Регламентом Верховної Ради АРК.

178

Чергові сесії проводяться: а) весняна — із лютого по червень; б) осіння — із вересня по грудень. Пленарні засідання проводяться в середу, четвер, п'ятницю кожного третього тижня місяця. Чергові засідання Президії Верховної Ради АРК проводяться у вівторок кожного першого тижня місяця, позачергові скликаються Головою Верховної Ради АРК або за його дорученням заступниками в міру необхідності. Засідання постійної комісії скликаються головою комісії або його заступником у понеділок, вівторок кожного пленарного тижня, а також у міру необхідності для підготовки проектів актів з питань порядку денного пле-

нарного засідання.

Позачергові сесії або позачергові пленарні засідання в період чергової сесії Верховної Ради АРК з зазначенням порядку денного скликаються Головою Верховної Ради АРК за його ініціативою, пропозицією Президії, вимогою не менше ніж третини від загального складу Верховної Ради АРК не пізніше ніж через десять днів із дня надходження вимоги про скликання.

У разі введення на території АРК режиму воєнного, надзвичайного чи іншого стану, пов'язаного з обмеженням конституційних прав громадян, місцевого самоврядування, статусу і повноважень Верховної Ради і Ради міністрів АРК, за вимогою не менше третини депутатів Верховної Ради АРК, з ініціативи Голови Верховної Ради або її Президії Голова скликає надзвичайну сесію або надзвичайне пленарне засідання без дотримання встановлених Регламентом строків і умов їх скликання.

Пленарне засідання Верховної Ради АРК відкривається і проводиться, якщо на ньому присутні більше половини депутатів від її загального складу. Ранкові пленарні засідання Верховної Ради АРК проводяться з 10 до 13 години, вечірні — з 15 до 18 години з перервами відповідно з 11.30 до 11.45 і з 16.30 до 16.45. З 13 до 15 години проводяться засідання депутатських груп, фракцій. На початку першого пленарного засідання пленарного тижня відводиться час для формування порядку денного на тиждень і визначення порядку розгляду питань.

Перша сесія скликається не пізніше ніж на тридцятий день після обрання не менше двох третин від встановленої кількості депутатів. Її відкриває і веде до обрання Голови Верховної Ради АРК голова виборчої комісії Автономної Республіки Крим. Пленарні засідання проводяться за таким порядком денним: 1) утворення комісії по контролю за електронною системою голосування, а в разі потреби — тимчасової лічильної комісії; 2) утворення комісії по контролю за дотриманням Регламенту Верховної Ради АРК; 3) утворення секретаріату сесії; 4) про формування і реєстрацію депутатських груп, фракцій; 5) обрання лічильної комісії; 6) обрання Голови Верховної Ради АРК, його Першого заступника і заступника; 7) створення постійних комісій; 8) утворення Президії Верховної Ради АРК; 9) обрання голів і членів постійних

179
комісій. За рішенням Верховної Ради АРК до порядку денного організаційних пленарних засідань можуть бути включені інформація Голови Верховної Ради АРК попереднього скликання про результати роботи Верховної Ради, а також інформація Голови Ради міністри АРК про результати роботи уряду Автономної Республіки Крим.

У період проведення сесії Верховної Ради АРК із числа депутатів створюється секретаріат сесії в кількості п'яти чоловік. Секретаріат сесії реєструє депутатські запити, звернення, довідки, повідомлення, заяви, пропозиції та інші матеріали депутатів; організовує роботу по забезпеченню депутатів необхідними матеріалами і інформацією; дає роз'яснення

депутатам з питань роботи Верховної Ради АРК; організовує роботу із зверненнями, які надходять під час проведення сесії. Організація і порядок діяльності секретаріату сесії визначаються відповідним положенням. За рішенням Верховної Ради АРК, прийнятим більшістю голосів депутатів від їхнього загального складу, з питань, віднесених до відання Автономної Республіки Крим, можуть проводитися депутатські слухання. Порядок їх проведення визначено в Положенні про депутатські слухання у Верховній Раді АРК (затверджене Постановою Верховної Ради АРК від 17 вересня 2003 року № 665-3/03). Депутатські слухання проводяться з метою більш глибокого вивчення проблем збалансованого соціально-економічного, культурного і іншого розвитку Автономної Республіки Крим, пошуку ефективних шляхів реалізації прав і законних інтересів громадян, територіальних громад, місцевого самоврядування, консолідації позицій депутатів. За підсумками слухань більшістю голосів осіб, що взяли участь у слуханнях, приймається рекомендація з обговорюваних питань.

§ 7. Апарат Верховної Ради Автономної Республіки Крим та організація його роботи

Діяльність Верховної Ради АРК, її органів і депутатів забезпечує апарат Верховної Ради Автономної Республіки Крим, який складається із Секретаріату і Управління справами.

Секретаріат Верховної Ради АРК здійснює організаційне, правове, кодифікаційне, експертне, інформаційне, документальне та інше забезпечення діяльності Верховної Ради АРК, її Президії, постійних та інших комісій, депутатів; організовує і забезпечує їх взаємодію з державними і республіканськими органами влади, органами місцевого самоврядування; з підприємствами, установами, організаціями, партіями, громадськими організаціями і громадянами.

Структура, чисельність Секретаріату, витрати на його утримання встановлюються Верховною Радою АРК. Керівник Секретаріату і керу-

ючий справами Верховної Ради АРК не можуть бути депутатами Верховної Ради АРК. Секретаріат Верховної Ради АРК складається з таких структурних підрозділів: 1) юридичне управління (відділ комп'ютеризації і систематизації правової бази); 2) управління інформації, аналізу і протоколу (відділ міжрегіональних зв'язків, протоколу і офіційних делегацій; аналітичний відділ; прес-центр; 3) управління з організаційних питань (відділ по забезпеченню діяльності постійних комісій Верховної Ради АРК і організаційній роботі; відділ по взаємодії з органами місцевого самоврядування); 4) управління документального забезпечення (відділ обслуговування пленарних засідань і протокольної роботи, який включає сектор по редагуванню і коректуванню документів; відділ діловодства і контролю, який включає сектор контролю; сектор архівної роботи); 5) управління кадрової роботи, державної служби і секретного діловодства;

б) відділ листів і прийому громадян; 7) відділ нагород; 8) голова комісії Верховної Ради АРК з питань поновлення прав реабілітованих.

Основними функціями Секретаріату є: а) забезпечення взаємодії Верховної Ради АРК і її органів, посадових осіб з органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, організаціями і установами; б) забезпечення підготовки і проведення сесій Верховної Ради АРК, засідань Президії, постійних та інших комісій, депутатських слухань, нарад та інших організаційних заходів; в) сприяння підготовці, розробці проектів нормативно-правових актів, інших документів і матеріалів; г) сприяння у здійсненні депутатського контролю; г) проведення юридичної експертизи проектів нормативно-правових та інших актів, які вносяться на розгляд Верховної Ради АРК; д) забезпечення організації контролю за розглядом запитів депутатів; сприяння виборчим комісіям в організації проведення виборів, референдумів і опитувань на території республіки; е) організація прийому громадян, участь у розгляді їх пропозицій, заяв і скарг; є) висвітлення в засобах масової інформації діяльності Верховної Ради АРК, її Президії, постійних та інших комісій, депутатів.

Положення про Секретаріат Верховної Ради АРК затверджено Постановою Верховної Ради АРК від 18 вересня 2002 року № 253-3/02.

Управління справами Верховної Ради АРК здійснює оперативне управління майном і фінансовими коштами, фінансово-господарське і матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради АРК, її Президії, постійних і тимчасових комісій, депутатських груп і фракцій, депутатів, апарату Верховної Ради АРК. Положення про Управління справами Верховної Ради АРК затверджене Постановою Верховної Ради АРК від 21 квітня 1999 року № 472-2/99.

Основними функціями Управління справами є: а) розробка програми фінансового забезпечення діяльності Верховної Ради АРК; б) обслуговування делегацій; в) управління майном, що перебуває на балансі

181

Управління справами; г) аналіз стану і перспектив розвитку матеріально-технічної бази Верховної Ради АРК, її структурних підрозділів; г) розробка і внесення на розгляд відповідним постійним комісіям проекту кошторису витрат Верховної Ради АРК; д) здійснення редакційно-видавничої діяльності; створення і обслуговування інформаційних систем Верховної Ради АРК; е) розробка програм капітального будівництва і ремонту об'єктів; нагляд за утриманням у належному стані будівель, споруд та інженерних систем. Структура, чисельність Управління справами, витрати на його утримання встановлюються Верховною Радою АРК.

182

Організація роботи органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим

§ 1. Порядок утворення і будова Ради міністрів Автономної Республіки Крим

Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів АРК, яка формується Верховною Радою АРК на строк її повноважень і є підконтрольною, підзвітною і відповідальною перед нею. Рада міністрів АРК не входить до системи органів державної виконавчої влади. Аналіз чинного законодавства України дає підставу зробити висновок, що до її складу входять: Голова Ради міністрів АРК, його заступники, міністри і голови республіканських комітетів. Згідно з ч. 4 ст. 136 Конституції України, повноваження, порядок формування і діяльності Ради міністрів АРК визначаються Конституцією і законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК з питань, віднесених до її компетенції.

Голова Ради міністрів АРК призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою АРК за поданням Голови Верховної Ради АРК і за погодженням з Президентом України. Заступники Голови Ради міністрів АРК, міністри і голови республіканських комітетів АРК призначаються на посади Верховною Радою АРК за поданням Голови Ради міністрів АРК.

Голова Ради міністрів АРК, його заступники, міністри і голови республіканських комітетів можуть бути достроково звільнені Верховною Радою АРК з посад у разі: а) особистої письмової заяви про дострокове звільнення з посади; б) неналежного виконання ними своїх обов'язків; в) порушення Конституції України, Конституції АРК, законів України, нормативно-правових актів Верховної Ради АРК.

Верховна Рада АРК на пропозицію її Голови, не менше п'ятьох постійних комісій або третини депутатів від загального складу має право не більше двох разів на рік заслуховувати звіт з окремого напрямку діяльності Ради міністрів АРК, звіти окремих міністерств, республіканських комітетів.

Якщо за результатами звіту діяльність уряду АРК буде визнана незадовільною, Верховна Рада АРК має право, у зв'язку з висловленням

183
недовіри, прийняти рішення про його відставку або про звільнення з посади Голови Ради міністрів АРК. Якщо за результатами звіту буде визнана незадовільною робота з окремих напрямків діяльності Ради міністрів АРК або окремих міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, Верховна Рада АРК має право прийняти рішення про звільнення заступника Голови уряду АРК, міністра або голови республіканського комітету АРК. Верховна Рада АРК може висловити недовіру Голові Ради міністрів АРК або окремим її членам у зв'язку з неналежним виконанням ними своїх обов'язків, порушенням Консти-

туції України, Конституції АРК, законів України, нормативно-правових актів Верховної Ради АРК.

При звільненні з посади заступника Голови Ради міністрів АРК на його посаду Голова Ради міністрів на строк не більше одного місяця призначає з числа міністрів або голів республіканських комітетів тимчасово виконуючого обов'язки заступника Голови Ради міністрів АРК. При звільненні з посади міністра, голови республіканського комітету АРК обов'язки звільненої особи тимчасово, не більше одного місяця, виконує перший заступник, а в разі його відсутності — заступник. Голова Ради міністрів АРК протягом двох тижнів зобов'язаний подати пропозиції про кандидатуру для призначення на посаду, що звільнилася. У разі відхилення Верховною Радою АРК запропонованої кандидатури він вносить протягом двох тижнів нову кандидатуру.

З питань виконання державних функцій і повноважень Рада міністрів АРК, Голова Ради міністрів АРК, його заступники, керівники міністерств і республіканських комітетів АРК підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів України, а керівники місцевих державних адміністрацій — Раді міністрів АРК.

§ 2. Функції Ради міністрів Автономної Республіки Крим

Рада міністрів АРК є виконавчим органом Автономної Республіки Крим і здійснює виконавчі функції та повноваження в межах своєї компетенції. Конституція АРК виокремлює *виконавчі функції* та повноваження з питань, віднесених до самостійного відання АРК, а також *державні виконавчі функції*, делеговані відповідно до Конституції України. Класифікація функцій Ради міністрів АРК можлива за об'єктами та формами (способами) діяльності.

Здійснюючи *нормотворчу* функцію, уряд АРК у межах своєї компетенції приймає акти нормативного характеру, які регулюють відносини в різних сферах суспільного розвитку. В межах *установчої* функції уряд Автономної Республіки Крим створює координаційні ради, організаційні

184
комітети, міжвідомчі і регіональні комісії, робочі групи. Здійснюючи *контрольну* функцію, Рада міністрів АРК у межах своєї компетенції має право скасовувати акти міністерств і республіканських комітетів АРК, інших підвідомчих їй органів, а з питань виконання державних функцій і повноважень — акти місцевих державних адміністрацій, якщо вони прийняті з порушенням Конституції України, законів України, актів Президента, постанов Кабінету Міністрів України. В межах *організаційно-розпорядчої* функції уряд Автономної Республіки Крим здійснює управління майном, яке перебуває на її балансі, засновує свій друкований орган, здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією АРК, законами України, актами Верховної Ради АРК, прийнятими в межах її компетенції.

Економічну, соціальну, екологічну та інші об'єктні функції Рада міністрів АРК здійснює в процесі вирішення питань: 1) розвитку економіки; 2) планування економічного і соціального розвитку; 3) фінансової, кредитної та цінової політики; 4) промисловості; 5) паливно-енергетичного комплексу; 6) сільського господарства; 7) землеустрою; 8) лісового господарства; 9) водогосподарського будівництва і зрошуваного землеробства; 10) організації і розвитку курортно-рекреаційної сфери і туризму; 11) управління санаторно-курортними і туристичними комплексами; 12) зовнішньоекономічної діяльності та зовнішніх зв'язків; 13) транспорту, зв'язку і дорожнього будівництва; 14) житлово-комунального господарства і благоустрою, архітектури і містобудування; 15) торговельного і побутового обслуговування населення; 16) організації та розвитку освіти, науки, культури, мистецтва, охорони пам'яток історії та культури; 17) поліграфії та видавничої справи; 18) охорони навколишнього природного середовища; 19) організації та забезпечення безпечних і здорових умов життя населення, організації та розвитку охорони здоров'я, фізичної культури і спорту; 20) праці, її оплати, умов і охорони праці, соціальних питань та зайнятості населення, соціального захисту населення; 21) забезпечення законності, охорони громадського порядку і прав громадян; 22) міжнародних відносин; 23) молодіжної політики, охорони материнства і дитинства.

§ 3. Форми і методи діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим

Основною організаційною формою роботи Ради міністрів АРК є засідання, які проводяться, як правило, два рази на місяць і є правомочними за умови присутності більшості її складу. Порядок проведення засідань регулюється Регламентом роботи Ради міністрів АРК. Голова Ради міністрів АРК здійснює загальне керівництво підготовкою питань, 185

які підлягають розгляду на засіданнях, веде засідання, підписує акти Ради міністрів АРК і організовує контроль за їх виконанням. Рада міністрів АРК у межах своєї компетенції видає постанови, рішення і розпорядження, обов'язкові до виконання на всій території республіки. Її постанови приймаються більшістю голосів членів уряду АРК присутніх на засіданні. У разі рівного поділу голосів вирішальним є голос Голови Ради міністрів АРК.

Акти Ради міністрів АРК підписуються її Головою протягом чотирнадцяти днів після їх прийняття і публікуються в офіційному друкованому виданні Ради міністрів АРК «Кримська газета», а також в офіційному друкованому виданні Верховної Ради АРК журналі «Збірник нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим». Файлові варіанти актів Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК підлягають розміщенню в комп'ютерній правовій інформаційно-пошуковій системі нормативних актів Автономної Республіки Крим.

Постанови Ради міністрів АРК набувають чинності через десять днів після їх офіційного опублікування, якщо інший строк не встановлено в самих актах, але не раніше дня їх опублікування. Розпорядження Ради міністрів АРК — з моменту прийняття, якщо інший строк не встановлено в розпорядженні.

Методи роботи Ради міністрів АРК спрямовані на впорядкування діяльності структурних підрозділів, посадових осіб, працівників виконавчих органів Автономної Республіки Крим. Серед них необхідно виокремити: планування, координацію діяльності, вироблення рішень, організацію виконання рішень, контроль за їх виконанням, інформаційне забезпечення, роботу з кадрами.

Рада міністрів АРК розробляє комплексні плани соціально-економічного і культурного розвитку АРК і спеціальні (тематичні) плани розвитку окремих сфер суспільних відносин. *Планування* може бути точним і перспективним.

Метод координації широко застосовується в роботі Ради міністрів АРК. Відповідно до функціональних обов'язків, Голова уряду координує роботу своїх перших заступників, заступників міністра Ради міністрів АРК, безпосередньо координує і контролює діяльність міністерства фінансів і міністерства економіки АРК, фонду майна АРК, трьох головних управлінь і двох управлінь, прес-служби, відділу контролю Управління справами Ради міністрів АРК. Перші заступники, заступники Голови Ради міністрів АРК, міністр Ради міністрів АРК координують діяльність відповідних міністерств, республіканських комітетів та інших органів виконавчої влади.

Метод вироблення рішень має важливе значення для ефективної роботи Ради міністрів АРК. Реалізуючи свої функції і повноваження, Рада міністрів АРК приймає велику кількість рішень, які оформлюються

186
відповідними актами. Процес вироблення рішень включає: а) постановку проблеми; б) аналіз можливих варіантів вирішення проблеми; в) підготовку і оформлення проекту рішення; г) прийняття рішення.

Метод організації виконання рішень відіграє ключову роль у діяльності Ради міністрів АРК. Головна складова організації виконання рішень є їх юридичне, матеріально-фінансове та організаційно-технічне забезпечення. *Метод контролю* Рада міністрів АРК здійснює шляхом перевірок, заслуховування звітів і доповідей, вивчення матеріалів, звернень громадян тощо. В роботі Ради міністрів АРК широко застосовується *метод інформаційного забезпечення*, який включає збір, обробку та оцінку інформації.

Важливе значення для ефективної роботи Ради міністрів АРК має *метод роботи з кадрами*. Рада міністрів АРК щорічно затверджує план роботи з кадрами, який включає заходи по підготовці і перепідготовці управлінських кадрів, удосконаленню роботи з кадровим резервом, підвищення кваліфікації, покращення системи заохочень і накладення

стягнень.

§ 4. Організація роботи апарату Ради міністрів Автономної Республіки Крим

Апаратом Ради міністрів АРК є Управління справами Ради міністрів АРК, яке здійснює правове, організаційне, фінансово-господарське і матеріально-технічне забезпечення діяльності уряду Автономної Республіки Крим. Управління справами очолює Міністр Ради міністрів АРК. До структури Управління справами входять головні управління, управління, відділи і патронатна служба керівництва Ради міністрів АРК. У складі головних управлінь можуть утворюватися відділи і сектори. Управління справами здійснює такі повноваження:

- організовує взаємодію членів Ради міністрів АРК з органами публічної влади України, інших країн, з якими укладені угоди, а також з підприємствами, установами, організаціями;
 - розробляє і вносить на розгляд Ради міністрів АРК проекти актів, здійснює контроль за своєчасним наданням проектів іншими органами виконавчої влади АРК;
 - готує інформаційні матеріали, проекти виступів, доповідей, співдоповідей, забезпечує вирішення організаційних питань;
 - організовує супроводження Голови Ради міністрів АРК і його заступників під час службових поїздок, оформлює за їх результатами протокольні доручення і інформує про їх виконання;
 - організовує прийом громадян та посадових осіб Головою Ради міністрів АРК і його заступниками;
- 187
- здійснює організаційне забезпечення проведення засідань Ради міністрів АРК, її робочих органів, ведення і оформлення протоколів і прийнятих рішень;
 - організовує перевірку виконання органами виконавчої влади АРК, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування норм чинного законодавства України;
 - проводить роботу, пов'язану з підбором, розстановкою кадрів, веде їх облік, організовує перепідготовку і підвищення кваліфікації;
 - бере участь у протокольних заходах, прийомах, делегаціях, здійснює їх фінансування;
 - забезпечує ведення діловодства, єдиний порядок оформлення, обробки документів і контроль за їх проходженням.

§ 5. Організація діяльності інших органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим

Система республіканських органів виконавчої влади визначається Верховною Радою АРК і включає:

- 1) *міністерства Автономної Республіки Крим*: економіки; фінансів; промисловості та паливно-енергетичного комплексу; транспорту і зв'яз-

ку; курортів і туризму; агропромислового комплексу; культури; освіти і науки; соціального захисту і з питань трудових відносин; охорони здоров'я; архітектури і будівельної політики; споживчого ринку і зовнішньої торгівлі;

3) *республіканські комітети Автономної Республіки Крим*: Республіканський комітет по захисту прав споживачів; по житло-комунальному господарству; у справах сім'ї і молоді; по фізичній культурі і спорту; у справах національностей і депортованих громадян; по лісовому і мисливському господарству; по водному господарству; по інформації; по охороні культурної спадщини; по екології і природних ресурсах (подвійного підпорядкування, фінансується з Державного бюджету України); по земельних ресурсах (подвійного підпорядкування, фінансується з Державного бюджету України);

4) *інші органи виконавчої влади в Автономній Республіці Крим*: Комітет у справах релігій при Раді міністрів АРК; Головне управління зовнішніх зв'язків і міжрегіонального співробітництва Ради міністрів АРК; Головне управління з матеріальних резервів, Головне управління цивільного захисту населення, взаємодії з правоохоронними органами і мобілізаційній роботі Ради міністрів АРК; Головне управління капітального будівництва при Раді міністрів АРК; Управління міграції при Раді міністрів АРК; Державна інспекція по нагляду за технічним станом машин і устаткування при Раді міністрів АРК; Республіканська державна

188
інспекція закупівель і якості сільськогосподарської продукції при Раді міністрів АРК; Державний архів в АРК (подвійного підпорядкування, фінансується з Державного бюджету України).

Гранична чисельність республіканських та інших органів виконавчої влади АРК — 1145 одиниць, у тому числі керівництво Ради міністрів АРК — 8 одиниць. Їх утримання фінансується з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим.

Міністерства АРК є республіканськими органами виконавчої влади, які забезпечують виконання повноважень Ради міністрів АРК по реалізації державної політики у відповідній сфері. Вони здійснюють свої повноваження через відповідні структури районних держадміністрацій і виконавчих комітетів місцевих рад і діють на підставі положень, які затверджуються урядом АРК. У межах своїх повноважень міністерства видають накази, організовують і контролюють їх виконання.

Міністерство очолює міністр, який призначається на посаду і звільняється з посади рішенням Верховної Ради АРК за поданням Голови Ради міністрів АРК за узгодженням з Постійним Представником Президента України в Автономній Республіці Крим. Міністр здійснює керівництво дорученою йому сферою діяльності і несе персональну відповідальність перед Верховною Радою АРК і Радою міністрів АРК. Граничну чисельність центрального апарату, структуру, штатний розпис міністерства затверджує уряд АРК. Міністр має перших заступників,

яких за його поданням призначає Голова Ради міністрів АРК. Обов'язки заступників, повноваження структурних підрозділів міністерства визначає міністр.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій за головними напрямками діяльності, обговорення найважливіших програм і вирішення інших питань в міністерстві може бути створена наукова рада з вчених і висококваліфікованих спеціалістів. У міністерствах з урахуванням специфіки їх діяльності можуть утворюватися й інші дорадчі і консультативні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує міністр.

Для узгодженого вирішення питань, які належать до компетенції міністерств, координації дій структурних підрозділів, виробки рекомендацій з найважливіших напрямків їх діяльності створюються *колегії*, склад яких затверджується урядом АРК за поданням міністра. До складу колегії входить міністр, який за посадою є її головою, його заступники, інші працівники міністерств і республіканських комітетів, вчені, фахівці галузі. Колегія правомочна при наявності двох третин її складу. Її рішення приймаються простою більшістю голосів, присутніх на засіданні членів колегії, і проводяться в життя наказами міністра. *Республіканські комітети Автономної Республіки Крим* є республіканськими органами виконавчої влади АРК, вони підпорядковані Раді

189
міністрів АРК і забезпечують проведення в життя державної політики у відповідній сфері суспільних відносин. Республіканські комітети здійснюють функції управління і державного контролю в тій чи тій галузі на території Автономної Республіки Крим.

Республіканський комітет очолює голова, який призначається і звільняється з посади Верховною Радою АРК за поданням голови уряду АРК і за узгодженням з Постійним Представником Президента України в АРК і відповідним центральним органом виконавчої влади. В структурі республіканських комітетів можуть створюватися структурні підрозділи. Республіканські комітети при виконанні покладених на них завдань взаємодіють з відповідними підрозділами республіканських органів виконавчої влади АРК, місцевих органів виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян. Керівники місцевих державних адміністрацій в АРК призначаються на посади і звільняються з посад Президентом за поданням Кабінету Міністрів України, погодженим з Головою Верховної Ради АРК і Головою Ради міністрів АРК, Постійним представником Президента України в АРК.

190

Глава 13

Організація місцевого самоврядування

в Україні

§ 1. Поняття і система місцевого самоврядування в Україні

Поняття «місцеве самоврядування» відображає комплексне явище, яке має багато значень і характеристик. По-перше, місцеве самоврядування можна розглядати як принцип здійснення влади в державі та суспільстві, що передбачає встановлення децентралізованої системи управління, визначення на законодавчому рівні форм взаємодії центральних і місцевих органів влади. По-друге, воно може розглядатися як право громадян самостійно вирішувати питання місцевого значення на певній території, коли держава визнає самостійність місцевого самоврядування в межах його повноважень і бере на себе обов'язок створювати необхідні умови для їх здійснення. По-третє, місцеве самоврядування можна характеризувати і як форму, спосіб організації влади на місцях, що здійснюється з урахуванням історичних, національних та інших традицій. Загалом можна зробити висновок, що місцеве самоврядування — це система організації і діяльності громадян, яка забезпечує самостійне, під власну відповідальність вирішення питань місцевого значення, управління комунальною власністю, виходячи з інтересів всіх жителів даної території. Ця система є сукупністю організаційних форм та інститутів прямого волевиявлення, виборних та інших органів місцевого самоврядування, через які реалізуються принципи та функції місцевого самоврядування.

Поняття місцевого самоврядування дається в ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року, відповідно до якої воно означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, що належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

У Конституції України 1996 року проголошено, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7) і закріплено поняття місцевого самоврядування як права «територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів

191
кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140). Аналіз наведених положень дає підставу зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає як засада конституційного ладу України; специфічна форма народовладдя; право жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в ст. 2 закріплює більш розширене поняття місцевого самоврядування, яке трактується як гарантоване державою право та реальна здатність тери-

торіальної 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.

За Конституцією України право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо через різноманітні форми прямої демократії (місцеві референдуми та вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування, тобто шляхом представницької демократії. Сукупність різних організаційних форм здійснення місцевого самоврядування утворює систему місцевого самоврядування. Згідно зі ст.5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ця система включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

§ 2. Територіальна громада — первинний суб'єкт місцевого самоврядування

Провідне місце в системі місцевого самоврядування посідають територіальні громади. Вони являють собою жителів, об'єднаних постійним проживанням в межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Стаття 140 Основного Закону закріпила конституційну правосуб'єктність територіальної громади, визначивши, що саме їй належить право на здійснення місцевого самоврядування, і реалізується воно в самостійному вирішенні громадою питань місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це конституційне положення, ґрунтую-

чись на самобутніх самоврядних традиціях українського народу та враховуючи демократичний досвід організації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, вимагає формування та функціонування територіальної громади не як простої сукупності жителів певного населеного пункту, а як дієздатного суб'єкта, соціально і політично активного, самодостатнього з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, спроможного на ефективне та відповідальне управління власними справами. Відповідно до цього можна виокремити основні ознаки територіальної громади:

а) *інтеграційна ознака*. Територіальна громада виступає як сукупність фізичних осіб, при чому законодавче застосування узагальнюючого терміна «жителі» дає підстави включити до її складу не лише громадян України, але й іноземних громадян і осіб без громадянства, які

перебувають на території України на законних підставах;

б) *територіальна ознака*. Громада формується як сукупність тих осіб, що пов'язані з територією певного населеного пункту фактом постійного проживання. Відповідно до цього визначаються просторові межі функціонування громади та основні види територіальних громад: територіальна громада села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл; територіальна громада селища; територіальна громада міста. Опосередковано Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує і на такий вид громад, як територіальна громада району в місті (ч. 5 ст. 6, ч. 4 ст. 16);

в) *інтелектуально-комунікативна ознака*. В територіальних громадах існує система різноманітних інтересів, соціальних зв'язків і відносин. Їхня дія призводить до утворення громадської інфраструктури громади, до якої можна віднести різноманітні організаційні форми та інститути, спрямовані на задоволення потреб та інтересів членів громади, — громадські об'єднання, засоби масової інформації, органи самоорганізації населення, підприємства, організації, суб'єкти підприємницької діяльності тощо;

г) *функціонально-цільова ознака*. Територіальна громада має самостійні функції та компетенцію у вирішенні питань місцевого значення, що визначають особливе місце та роль цього суб'єкта в системі місцевого самоврядування.

Функції територіальних громад являють собою основні напрямки діяльності цих соціальних спільнот щодо реалізації місцевих інтересів шляхом вирішення в межах Конституції і законів України питань місцевого значення. Систему функцій громад становлять об'єктні — соціальна, політична, економічна, екологічна функції, та управлінські — установча, нормотворча, контрольна. *Соціальна функція* — це напрям діяльності територіальних громад, пов'язаний із задоволенням потреб життєзабезпечення її членів, створенням умов вільної реалізації члена-

193
ми громади їх вікових, фахових, культурних, національно-етнічних, релігійних та інших інтересів, розвитком системи соціальної взаємодії та розбудовою громадянської інфраструктури громади. *Політична функція* виступає одним з основних напрямків діяльності громад як інституції не лише громадянського суспільства, але й правової держави, зміст якого становить здійснення на місцевому рівні особливої форми публічної влади. *Економічна функція* характеризує діяльність територіальних громад щодо формування достатньої для задоволення потреб громад та їх членів матеріально-фінансової бази і здійснення заходів з ефективного її використання. Поняттям «*екологічна функція*» охоплюється напрямки діяльності, пов'язаний з підтриманням безпечного для життя і здоров'я громадян навколишнього середовища, доцільним, ефективним і дбайливим використанням належних громаді природних ресурсів. Забезпечення ефективною реалізації функцій територіальної грома-

ди вимагає нормативного встановлення її компетенції. До виключної компетенції територіальної громади належать питання: а) формування місцевої ради, обрання місцевого голови й ухвалення рішення про строкове припинення їх повноважень; б) заслуховування звітів депутатів та місцевого голови; в) здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування у встановлених законодавством і статутом формах; г) об'єднання з іншими територіальними громадами і вихід із таких об'єднань;

г) *організаційна ознака*. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування запроваджує організаційну систему — сукупність інститутів і форм здійснення місцевого самоврядування. Її складовими виступають система форм безпосереднього здійснення громадою місцевого самоврядування та система органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

д) *майнова ознака*. Важливим елементом правового статусу територіальної громади є характеристика її як суб'єкта права комунальної власності. Громада має право володіти, користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах належним їй майном як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування;

е) *історико-культурна ознака*. Територіальна громада зазнає впливу чинників історико-культурного характеру, під дією яких формуються соціокультурні надбання, що шануються громадою як особлива цінність, — звичаї, традиції, свята. Історичні, культурні й інші особливості та традиції територіальної громади відбиває її символіка — герб, прапор тощо. Зміст, описання та порядок використання символіки, згідно з ч. 3 ст. 22 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначаються рішенням місцевої ради.

Таким чином, *територіальна громада* виступає як специфічний первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, що скла-

194
дається з громадян України, іноземних громадян й осіб без громадянства, об'єднаних фактом постійного проживання на території населеного пункту (села, селища або міста) та спільністю місцевих інтересів, який наділений гарантованим державою правом самостійно на підставі власної матеріально-фінансової основи в межах Конституції і законів України вирішувати питання місцевого значення в різноманітних формах реалізації компетенції.

Територіальна громада реалізує належне їй конституційне право на здійснення місцевого самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. До форм безпосередньої демократії на муніципальному рівні законодавцем віднесені місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Місцеві вибори є формою прямого волевиявлення громадян, за допомогою якої відбувається створення сільських, селищних, міських,

районних в місті, районних та обласних рад, обрання сільських, селищних та міських голів.

Місцевий референдум є формою волевиявлення територіальної громади з питань місцевого значення, а також формою нормотворчої діяльності цього суб'єкта місцевого самоврядування, яка дає змогу громаді безпосередньо здійснювати управління місцевими справами. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму визначається Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року.

Ще однією формою безпосереднього здійснення місцевого самоврядування є *загальні збори громадян*. Стаття 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановила, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Але за умов відсутності статуту громади при вирішенні питань підготовки і проведення загальних зборів слід керуватися Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року¹.

Загальні збори громадян скликаються в міру необхідності за місцем проживання громадян (села, селища, мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку) для обговорення найважливіших питань місцевого життя. У роботі зборів мають право брати участь громадяни, які досягли вісімнадцяти років і постійно проживають на відповідній території, а також депутати місцевих рад, представники державних органів, трудових колективів, об'єднань громадян.

Територіальна громада має право проводити *громадські слухання* — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 6. — Ст. 30.

195

місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Вони повинні проводитися не рідше одного разу на рік. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», члени територіальної громади мають право в порядку *місцевої ініціативи* ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Таке питання підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи, а прийняте за ним рішення — оприлюдненню.

§ 3. Принципи місцевого самоврядування в Україні

В основі організації місцевого самоврядування важливу роль відігра-

ють його принципи. *Принципи місцевого самоврядування* — це визначені Конституцією України та відповідними законами вихідні засади, що покладені в основу його організації і функціонування і визначають властивості та ознаки місцевого самоврядування. Закріплення в національному законодавстві таких принципів є однією з вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, до якої приєдналась Україна. Хартія визначає ряд принципів, за яких усі держави-учасниці повинні будувати свої системи місцевого самоврядування.

По-перше, ст. 2 Хартії передбачає, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у національному законодавстві і в міру можливості в конституції. Конституція України проголосила цей принцип у ст. 7. Суть інших принципів полягає в тому, що: 1) місцеве самоврядування становить одну із засад будь-якого демократичного ладу; 2) право громадян брати участь в управлінні публічними справами є загальним демократичним правом і безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні; 3) з метою забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління мають бути створені органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою; 4) органи місцевого самоврядування мають бути створені демократичним шляхом, мати широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення і приймати владні рішення; 5) місцеві органи влади мають володіти відповідними ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування; 6) права територіальних громад та органів місцевого самоврядування мають бути надійно захищені.

Принципи місцевого самоврядування в Україні, встановлені Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в 196

Україні» (ст. 4), охоплюють всі аспекти організації і функціонування місцевого самоврядування. Їх можна поділити на дві групи.

Перша група принципів визначає загальні засади організації та здійснення публічної влади в Україні. Вони закріплені в розділі 1 Конституції України і деякі з них в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». До цих принципів можна віднести такі: гуманізм, народовладдя, демократизм, верховенство права, законність.

Друга група відображає принципи місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади. Вони дістали закріплення в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідно до положень та вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. До цієї групи принципів належать такі: гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законом, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування, судовий захист прав місцевого самоврядування.

Усі ці принципи мають самостійне значення і водночас тісно пов'я-

зані між собою. В сукупності вони становлять єдину цілісну систему принципів організації та функціонування місцевого самоврядування.

§ 4. Функції місцевого самоврядування в Україні

Найважливішим компонентом правового статусу територіальних громад, органів місцевого самоврядування є притаманні їм функції. Класифікація функцій місцевого самоврядування пов'язана з різними критеріями, однак найбільш поширеним є поділ функцій за формами та сферами діяльності. За формами діяльності виокремлюють нормотворчу, установчу, контрольну і правоохоронну функції. За сферами діяльності можна вирізнити такі функції: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; зовнішньоекономічну; природоохоронну; регулювання земельних відносин; облікову; дозвільно-реєстраційну; інформаційну. Реалізуючи *нормотворчу функцію*, органи місцевого самоврядування приймають нормативні акти локального характеру, розробляють і приймають статут територіальної громади, регламент ради, здійснюють

197
правове регулювання комунальних відносин у межах повноважень, передбачених законодавством (порядок управління і розпорядження об'єктами комунальної власності, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, використання природних ресурсів на відповідній території та ін.).

Установчу функцію представницькі органи місцевого самоврядування реалізують на пленарних засіданнях, де вирішують питання про кількісний склад ради, внутрішню структуру і персональний склад комісій ради, її виконавчих органів, апарату ради та її виконавчих органів, забезпечуючи в такий спосіб принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування.

Контрольна функція органів місцевого самоврядування має досить об'ємний зміст. Представницькі органи місцевого самоврядування здійснюють контрольні заходи щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування і депутатів відповідних рад. Ці заходи здійснюються у вигляді заслуховування звітів, повідомлень, розгляду депутатських запитів, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльності тимчасових комісій місцевих рад. Контрольна функція також реалізується шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування.

Зміст *правоохоронної функції* стосовно місцевого самоврядування та його органів становить сприяння охороні громадського порядку, який забезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних та судових органів, державних служб, інспекцій, які здійснюють функції нагляду та контролю за дотриманням законодавства. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено коло повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на підвідомчій території. Функції місцевого самоврядування за сферами діяльності деталізуються та конкретизуються у вигляді певних повноважень, які закріплені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та галузевому законодавстві.

§ 5. Основи місцевого самоврядування

Під основами місцевого самоврядування розуміють об'єктивно сформовані в суспільстві економічні, соціальні, фінансові, правові та інші можливості й умови, сукупність яких утворює той базис, на якому будується вся система місцевого самоврядування.

Однією з основ місцевого самоврядування є *територіальна основа*, закріплення якої має важливе значення, оскільки місцеве самовряду-

вання характеризується насамперед визначеними просторово-географічними факторами і може здійснюватися територіальною громадою лише в межах адміністративних кордонів населених пунктів. Територіальною основою місцевого самоврядування є визначені адміністративно-територіальні одиниці — село, селище, місто, район у місті, район, область. Реальність та ефективність місцевого самоврядування визначається, передусім, його матеріально-фінансовими ресурсами, які разом узяті становлять *матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування*. Провідне місце у структурі матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування посідає комунальна власність, підставою для набуття якої є безоплатна передача майна, майнових прав територіальним громадам державою, іншими суб'єктами права власності, а також створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Суб'єктом права комунальної власності визнається територіальна громада села, селища, міста, району в місті. Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідна сільська, селищна, міська рада. Згідно зі ст. 60 Закону, до складу комунальної власності входить: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, місцеві енергетичні системи, громадський транспорт, системи зв'язку та інформації, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, майно, передане в комунальну власність іншими суб'єк-

тами власності, та будь-яке інше майно, рухомі та нерухомі об'єкти, які на праві власності належать територіальним громадам, а також кошти, отримані від відчуження об'єктів права комунальної власності.

Оскільки об'єкти права комунальної власності громадського користування мають важливе значення для життєзабезпечення села, селища, міста, задоволення потреб територіальної громади та для збереження історико-культурних об'єктів, територіальна громада визначає їх як об'єкти виключного права комунальної власності, які не можуть бути відчужені, а їх перелік встановлюється статутом територіальної громади. До цієї групи об'єктів можуть бути віднесені: землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, пасовища, сінокоси, набережні, парки, міські ліси, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів), а також землі, надані для розміщення будинків органів державної влади та органів місцевого самоврядування; землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; річки, водойми та їх береги; пам'ятки історії та архітектури; природні ландшафти, заповідники та інші об'єкти, встановлені територіальною громадою.

199

Територіальні громади мають право спільної власності, тобто вони можуть на договірних засадах об'єднувати об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій та установ і створювати для цього відповідні органи і служби.

Однією з фінансових основ місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Місцеві бюджети розробляють, затверджують і виконують відповідні органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, а також районах у містах, у разі їх створення. Щодо районних та обласних рад, то вони затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів Державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм. При цьому втручання інших органів у процес складання, затвердження та виконання місцевого бюджету вважається недопустимим, крім винятків, встановлених законом України.

Місцевий бюджет складається з двох частин: дохідної і видаткової.

Дохідна частина місцевого бюджету повинна формуватися так, щоб доходи були достатніми для ефективного здійснення місцевим самоврядування своїх завдань та функцій.

Доходи місцевих бюджетів формуються як за рахунок власних, визначених законом джерел, так і закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів, інших обов'язкових платежів, а також інших коштів. Доходи, які формуються за рахунок влас-

них джерел, зараховуються до місцевого бюджету на підставі рішення ради і не потребують затвердження органом влади вищого рівня. До них належать: а) місцеві податки і збори; б) надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами; в) податок на промисел; г) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, які є у власності відповідної територіальної громади; ґ) кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності; д) плата за оренду майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності; е) надходження від місцевих грошово-речових лотерей; є) плата за гарантії; ж) гранти й дарунки у вартісному обчисленні; з) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету; и) податок на прибуток підприємств комунальної власності; і) платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування шляхом закріплення за ними у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових пла-

тежів. До них належить: а) прибутковий податок з громадян; б) державне мито; в) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад; г) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад; ґ) плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад; д) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями; е) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва в частині, що належить відповідним бюджетам. Фінансова підтримка місцевого самоврядування з боку держави здійснюється також через міжбюджетні *трансферти* — кошти, які безоплатно й безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Вони здійснюються у вигляді *дотацій* вирівнювання для підвищення дохідної спроможності бюджету й *субвенцій* для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Обсяг міжбюджетних трансфертів залежить від розміру доходів, отриманих за рахунок закріплених за бюджетами місцевого самоврядування загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

До дохідної частини місцевого бюджету включаються також кошти, необхідні для фінансування витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення

цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Правову основу становить сукупність правових норм, що регламентують організацію і функціонування місцевого самоврядування в Україні. До неї належать: норми Конституції України, законів України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року №452/97-ВР, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 року № 14/98-ВР, «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV, «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III, «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV, «Про органи самоорганізації населення» від 7 червня 2001 року № 2493-III, «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 201

3 липня 1991 року № 1286-XI, Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-XII, норми статутів територіальних громад, регламентів місцевих рад, положень про символіку територіальної громади та інших нормативних актів.

§ 6. Гарантії місцевого самоврядування в Україні

Необхідною умовою для повного й ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування є система гарантій. Під *га*рантіями місцевого самоврядування розуміють сукупність умов та заходів, що забезпечують повну та ефективну реалізацію територіальними громадами, їх органами та посадовими особами права вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Система гарантій місцевого самоврядування включає загальні та спеціальні (власне юридичні) гарантії.

Загальні гарантії місцевого самоврядування обумовлені особливостями суспільно-політичного ладу, ступенем розвитку економіки, духовної сфери, а тому вони підрозділяються відповідно на економічні, політичні та духовні.

До *економічних гарантій* належать існуюча економічна система українського суспільства, засади якої закріплені на конституційному рівні, а саме: єдність економічного простору, свободи переміщення товарів, послуг та фінансових коштів, свобода економічної діяльності; визнання та рівний захист різних форм власності, у тому числі комунальної власності. *Політичні гарантії* пов'язані з демократичною, правовою, соціальною сутністю української держави, з демократичним характером політичного режиму, відносно децентралізованою системою територіальної організації влади. До *духовних гарантій* слід віднести

існуючу в країні систему культурних та ідеологічних цінностей, загальний рівень суспільної думки щодо перспектив розвитку місцевого самоврядування.

Важливу роль у розвитку місцевого самоврядування відіграють *юридичні гарантії*, тобто правові засоби забезпечення і захисту його як одного з основних інститутів громадянського суспільства. За способом закріплення вони поділяються на конституційні, міжнародно-правові та законодавчі (гарантії, закріплені в законах та підзаконних нормативних актах).

Конституція України визначає принципи організації місцевого самоврядування, основні форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад і унеможливорює необґрунтоване втручання держави у сферу компетенції місцевого самоврядування.

202

Особливу роль у системі гарантій місцевого самоврядування відіграють міжнародні стандарти управління на місцях. У Європейській хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року, закріплено *правові, інституційні, адміністративні і фінансові* гарантії автономності територіальних громад і їх органів.

Суттєвою гарантією місцевого самоврядування є його організаційна самостійність, яка полягає в тому, що призначення посадових осіб, формування органів місцевого самоврядування здійснюється територіальними громадами, причому це право є виключним. Конституція України не надає органам державної влади права створювати органи місцевого самоврядування і призначати його посадових осіб. Інституційна автономія місцевого самоврядування проявляється в тому, що територіальні громади не можуть бути примусово об'єднані; ради самостійно визначають свою структуру, систему і структуру своїх виконавчих органів, без затвердження чи узгодження з державними інстанціями. Відповідно до ст. 6 Європейської Хартії місцевого самоврядування, місцеві органи влади повинні мати можливість, не порушуючи більш загальних законодавчих положень, самостійно визначати свої внутрішні адміністративні структури, з тим щоб вони відповідали місцевим потребам і забезпечували ефективне управління.

Ефективність місцевого самоврядування значною мірою обумовлюється правовою автономією, суть якої полягає в конституційному визначенні компетенції місцевого самоврядування (ст. 143). Відповідно до положень ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними, вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом. Навіть при реалізації делегованих

повноважень органи місцевого самоврядування повинні, наскільки це можливо, мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих умов. Вагомою гарантією місцевого самоврядування є закріплення на конституційному рівні обов'язковості рішень органів місцевого самоврядування на відповідній території (ст. 144). Зокрема, акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. До фінансово-економічних гарантій місцевого самоврядування належать: 1) наявність власної матеріально-фінансової основи (ст. 142 203

Конституції України); 2) обов'язок держави фінансувати здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування (ст. 143 Конституції України); 3) заборона втручання державних органів у процес складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 61); 4) право органів місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери тощо (статті 68–70 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Важливою гарантією місцевого самоврядування є його право на судовий захист, яке має принципове значення в плані забезпечення правової, організаційної і фінансової самостійності місцевого самоврядування. Органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які порушують права територіальних громад, повноваження їх органів та посадових осіб.

204

Глава 14

Організація роботи представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування

§ 1. Система і будова місцевих рад

Базовим елементом системи місцевого самоврядування в Україні є представницькі органи, до яких належать місцеві ради і органи самоорганізації населення. Вони є виборними колегіальними органами, що виражають волю і представляють інтереси всієї територіальної громади чи її частини, мають право приймати від її імені рішення, які діють на певній території. При цьому провідну роль серед представницьких

органів місцевого самоврядування виконують місцеві ради, які обираються членами громади.

Система місцевих рад закріплена ч. 3, 4 ст. 140 Конституції України і ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». У юридичній літературі немає єдності поглядів щодо кількості рівнів цієї системи. Одні вчені доводять, що їх два¹, інші говорять про трирівневу систему місцевих рад². Це пов'язано із відмінностями у правовому статусі місцевих рад різних рівнів, наявністю обов'язкових та необов'язкових елементів у системі місцевих рад, різними передумовами формування представницьких органів місцевого самоврядування.

Законодавець передбачає обов'язкову дворівневу систему місцевих рад, перший рівень якої становлять сільські, селищні, міські ради, що представляють територіальні громади сіл, селищ, міст і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. На другому рівні перебувають обласні й районні ради, що представляють інтереси не обласних та районних громад (адже законодавство наявності таких громад не визнає), а спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України або переданих їм сільськими, селищними, міськими

¹ Див.: Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – К.: Ін Юре, 2003. – С. 560.

² Див.: Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні. – К.: «КМ Академія», 2001. – С.105.

205

радами. Як необов'язковий елемент системи можуть розглядатися районні в містах ради, передумовами утворення яких є наявність районного поділу в місті та прийняття рішення про необхідність їх формування міською радою чи рішенням міської територіальної громади. Відповідно до ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» районні в містах ради не є самостійними елементами системи місцевого самоврядування. Кожна рада має свою будову, внутрішню організаційну структуру, яка поставлена в залежність від статусу місцевої ради. Будова сільських, селищних, міських рад відрізняється від будови районних, обласних рад, певну специфіку має й внутрішньо організаційна структура районних у містах рад. При цьому Закон «Про місцеве самоврядування» в Україні фактично встановив уніфіковану структуру місцевих рад одного рівня, оскільки чітко визначив їх структурні підрозділи й головних посадових осіб. На розсуд місцевої ради, по суті, тільки виноситься питання про необхідність утворення контрольних комісій, підкомісій, робочих груп. Однак заборони щодо створення структурних підрозділів ради, не передбачених законом, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить, а тому на практиці такі підрозділи можуть утворюватися (наприклад, рада голів постійних комісій і депутатських груп (фракцій) була утворена в Харківській, Алчевській міських радах, рада голів депутатських комісій — у Хмельницькій міській раді, у Миколаївській

міській раді функціонує Президія. Ці органи за своїм статусом виступають як дорадчі органи ради¹).

Отже, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», *структурними елементами сільських, селищних, міських рад є:*

1. *Сільський, селищний, міський голова, який очолює місцеву раду і є головною посадовою особою відповідної територіальної громади, обирається її членами на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки в порядку, визначеному Законом «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Крім того, згідно з ч. 1 ст. 5 зазначеного Закону, він являє собою самостійний елемент системи місцевого самоврядування.*

2. *Депутатські групи і фракції, які є добровільними об'єднаннями депутатів місцевих рад. Відповідно до Закону «Про статус депутатів*

¹ Регламент Харківської міської ради, затверджений рішенням міської ради від 15 травня 2002 року // Бюлетень актів органів місцевого самоврядування міста Харкова. – 2002. – № 3 (15). – С. 33; Регламент Алчевської міської ради, затверджений рішенням міської ради від 27 листопада 2003 року № 17/21 // <http://www.alchevsk.osp.com.ua>; Регламент Хмельницької міської ради, затверджений рішенням міської ради від 15 травня 2002 року № 6 // <http://www.khmelnysky.com.ua>;

Регламент Миколаївської міської ради, затверджений рішенням міської ради від 7 червня 2002 року № 2/1 // <http://www.mykolayiv.osp.com.ua>.

206

місцевих рад», депутатські групи утворюються для спільної роботи у здійсненні депутатських повноважень у виборчих округах. Депутати місцевої ради об'єднуються в групи за єдністю території їх виборчих округів, спільністю проблем, які вони вирішують, або іншими ознаками. Депутатські фракції формуються депутатами на основі єдності поглядів або партійного членства, однак до їх складу можуть входити і позапартійні депутати, які підтримують політичну спрямованість фракцій. Кількісний склад депутатських об'єднань сільських, селищних рад повинен становити не менше трьох депутатів, а міських рад — не менше п'яти депутатів. Кількість депутатських об'єднань у раді може бути різним (наприклад, у Рівненській міській раді, загальний склад якої 53 депутати, утворено дві фракції; у Житомирській міськраді (склад 48 депутатів) — одна депутатська група і чотири фракції¹).

3. Невід'ємним структурним елементом місцевої ради є *постійні комісії ради*, що утворюються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради та її виконкому. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою. Постійною комісією можуть

бути утворені підкомісії і робочі групи.

4. *Тимчасові контрольні комісії* є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування.

5. *Секретар сільської, селищної, міської ради* обирається радою за пропозицією голови з числа її депутатів на строк повноважень ради і працює на постійній основі.

Структура районної, обласної, районної в місті ради є такою:

1. *Голова обласної, районної, районної в місті ради* є головною посадовою особою ради, що обирається відповідною радою з числа депутатів таємним голосуванням строком на чотири роки.

2. *Заступник голови районної, обласної, районної в місті ради*, який обирається радою за поданням голови з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування.

3. *Депутатські групи і фракції*, кількісний склад яких не повинен бути менше п'яти депутатів.

4. *Постійні комісії ради.*

5. *Тимчасові контрольні комісії.*

6. *Президія (колегія) ради* утворюється на обласному і районному рівні і являє собою факультативний, дорадчий орган, до складу якого входять голова ради, його заступник, голови постійних комісій, уповноважені

¹ Дані офіційних сайтів місцевих рад: <http://www.city-adm.rv.ua>; <http://www.polis.org.ua>.

207

представники депутатських груп і фракцій. Президія ради попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що виносяться на розгляд ради, і може приймати рішення дорадчого характеру.

§ 2. Функції та компетенція місцевих рад

Основні сторони соціального призначення представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, в яких втілюються конкретні напрями і види їх діяльності щодо здійснення завдань, визначених Конституцією України, законами України і підзаконними нормативними актами, розкриваються у *функціях місцевих рад*.

У системі функцій місцевих рад є певна диференціація, тобто сільські, селищні, міські, районні в містах, районні і обласні ради, поряд із загальними, мають окремі функції, які характеризують їх особливий статус в системі місцевих рад. Для усіх місцевих рад характерні, зокрема, представницька, нормотворча, установча, кадрова, контрольна, організаційно-розпорядча функції. З урахуванням сфер діяльності місцевих рад виокремлюють: політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, ідеологічну функції. Підкреслюючи важливість завдань, які вирішуються радами на територіальному рівні, виокремлюють: функцію забезпечення і охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, фінансово-бюджетну і матеріально-технічну функції.

Функції місцевих рад у своїй сукупності утворюють складну динамічну систему, яка виражає найхарактерніші їх риси: а) *представницька функція* — сільські, селищні, міські, районні в місті (в разі їх створення) ради представляють інтереси відповідних територіальних громад, районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; б) *нормотворча функція* — врегулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування; в) *установча функція* — діяльність місцевих рад щодо формування власної структури, утворення виконавчих органів, організацій, установ, допоміжних і консультативних служб; г) *кадрова функція* — формування персонального складу органів, що створюються місцевими радами, призначення посадових осіб; ґ) *організаційно-розпорядча функція* — діяльність по вирішенню організаційно-правових питань функціонування місцевих рад та їх органів, управління об'єктами комунальної власності; прийняття, зміна, скасування актів ненормативного (індивідуального) характеру; д) *конт'рольна функція* — контроль за діяльністю виконавчих органів рад і їх посадових осіб, органів самоорганізації населення, підприємств, установ, організацій; е) *економічна функція* — діяльність місцевих рад щодо економічного розвитку відповідних територій; є) *соціальна функція* — напрямок діяльності місцевих рад щодо соціального захисту населення, 208

реалізації соціальних програм; ж) *культурна функція* — підтримка різних видів творчості, збереження пам'яток історії, управління закладами культурного призначення; з) *екологічна функція* — прийняття програм охорони навколишнього природного середовища, регулювання природокористування, забезпечення екологічної безпеки, здійснення заходів, направлених на покращення навколишнього природного середовища; и) *політична функція* — сприяння становленню і розвитку політичної системи суспільства; і) *фінансово-бюджетна функція* — розробка, прийняття відповідних бюджетів, здійснення контролю за їх виконанням, виробка і реалізація податкової і фінансової політики; ї) *функція забезпечення і охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина* — організація надання послуг населенню, охорона громадського порядку, забезпечення законності.

Компетенція місцевих рад є правовою формою виразу їх функцій, вона водночас служить і правовим засобом їх реалізації. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» розрізняє загальну і виключну компетенцію місцевих рад (статті 25, 26). Здійснюючи *загальну компетенцію*, місцеві ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання. До *виключної компетенції* належать питання, які перебувають у віданні рад і підлягають розгляду тільки на їх пленарних засіданнях. Це, як правило, найважливіші питання місцевого значення, розгляд і вирішення яких не може бути делеговано іншим органам.

Окремо слід виокремити організаційні повноваження місцевих рад,

спрямовані на організацію їх внутрішньої роботи: визначення відповідно до закону кількісного складу ради, утворення і ліквідація постійних та інших комісій; затвердження регламенту, плану роботи ради, прийняття рішень про об'єднання в асоціації, заслуховування повідомлень депутатів, розгляд їх запитів.

Компетенцію місцевих рад можна класифікувати за галузевими ознаками: а) у сфері соціально-економічного та культурного розвитку; б) в бюджетно-фінансовій сфері; в) по управлінню комунальною власністю; г) у сфері екологічної безпеки; ґ) по забезпеченню правопорядку, прав, свобод та законних інтересів громадян. Окрему групу становлять повноваження: а) з організації і контролю за діяльністю виконавчих органів; б) повноваження, які стосуються взаємодії рад відповідно з сільським, селищним, міським головою; в) повноваження організаційно-розпорядчого характеру.

У сфері соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць місцеві ради мають досить значні повноваження, серед яких: затвердження комплексних і цільових програм, регулювання земельних відносин, встановлення правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях.

209

Важливими для розвитку місцевого самоврядування є повноваження місцевих рад у *бюджетній та фінансовій* сферах: затвердження місцевого бюджету, звіту про його виконання; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах визначених законом; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик, щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах.

Повноваження *по управлінню комунальною власністю* включають: прийняття рішень щодо відчуження комунального майна; затвердження переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; вирішення питань про створення, ліквідацію, реорганізацію підприємств, установ та організацій комунальної власності; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади.

До повноважень у *сфері екологічної безпеки*, належать: надання згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію; прийняття в межах рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями.

Здійснюючи повноваження *по забезпеченню правопорядку, прав, свобод та законних інтересів громадян*, місцеві ради, зокрема, приймають рішення про визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військово-

вих формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки.

До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належать *повноваження щодо організації і контролю за діяльністю виконавчих органів:*

утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження та внесення змін до його персонального складу; розпуск виконкому; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням ради, прийнятим у межах її повноважень; заслуховування звітів керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує.

§ 3. Форми та методи діяльності місцевих рад

У своїй діяльності місцеві ради використовують правові, організаційні й матеріально-технічні форми, за допомогою яких забезпе-

чується вплив на соціальні й управлінські процеси на місцевому рівні, здійснюється реалізація їх функцій і компетенції.

Характеристику *правових форм* діяльності місцевих рад почнемо з *нормотворчої форми*, яка складається із сукупності дій і процедур щодо прийняття, зміни чи скасування рішень нормативного характеру (статуту територіальної громади та положення про її символіку, регламенту ради, положення про постійні комісії ради, про відділи, управління та інші виконавчі органи ради, про Президію ради та інші). В межах цієї форми можна виокремити різні провадження, що відрізняються суб'єктивним складом, стадіями, строками, характером питань, що підлягають врегулюванню, — наприклад, бюджетне провадження, нормативно-договірне провадження (щодо договорів нормативного змісту), нормативно-статутне провадження та інші.

Регулювання нормотворчого процесу на місцевому рівні здійснюється за допомогою статуту територіальної громади та норм регламенту. Враховуючи можливе розмаїття статутних й регламентних норм місцевих рад щодо процесуальних питань нормотворення та специфіку відносин, що підлягають врегулюванню, все ж можна виокремити такі загальні стадії: 1) ініціювання необхідності розробки й прийняття нормативного правового акта, визначення предмета його регулювання, постановка цілі правового регулювання. Нормотворча ініціатива може виходити від членів територіальної громади (місцева ініціатива), депутатів, постійних комісій, виконавчих органів ради, 2) прийняття рішення про підготовку проекту нормативного акта, 3) розробка проекту, яка може здійснюватися депутатом, постійною комісією ради чи створеною з цією метою робочою групою із залученням представників гро-

мадськості, вчених і спеціалістів; юридична експертиза проекту, що здійснюється юридичною службою апарату ради, 4) попередній розгляд проекту, що відбувається на засіданні постійної комісії чи на спільному засіданні комісій, якщо питання належить до їх компетенції, 5) проекти нормативних актів, що мають особливо важливе значення для територіальної громади, торкаються інтересів усіх або більшості жителів, можуть проходити громадське обговорення, 6) офіційний розгляд радою проекту акта із дотриманням встановлених процедур, 7) прийняття нормативного правового акта, його оформлення, опублікування, набрання чинності.

Відповідно до ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених законом. Передбачається й можливість вето рішення ради з боку сільського, селищного, міського голови, який у п'ятиденний строк з моменту рішення ради може його зупинити і внести на повтор-

ний розгляд із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхиляє зауваження голови і підтверджує своє попереднє рішення голосами двох третин депутатів від загального складу, рішення набирає чинності. Нормативні рішення ради набирають чинності з дня офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк їх уведення в дію.

Правозастосовча форма полягає в сукупності дій і процедур щодо прийняття радою рішень індивідуального характеру, актів застосування права. Законодавство не передбачає окремого виду акта місцевої ради, що має правозастосовчий характер, називаючи всі акти місцевої ради рішеннями. Серед проваджень, які виникають у межах цієї форми, можна вирізнити нагородне, щодо присвоєння рангів посадових осіб місцевого самоврядування, щодо відчуження комунального майна, щодо питань боротьби зі стихійним лихом, щодо надання дозволів на розміщення об'єктів, на проектування та розробку проектів відведення земельних ділянок та інші. Конкретні стадії правозастосування визначаються залежно від специфіки провадження й регламентних норм. *Установча* форма діяльності полягає в сукупності дій і процедур щодо системно-структурних перетворень на місцевому рівні. Для цієї форми характерними є різні провадження — щодо формування структури та визначення кількісного складу ради, структури виконавчих органів ради, чисельності апарату ради і виконкому, щодо створення комунальних підприємств, муніципальної міліції; виборчі провадження (щодо обрання секретаря ради, голів тимчасових та контрольних комісій, у обласній, районній та районній у місті раді — щодо обрання голови ради та його заступників); неординарні провадження (щодо дострокового припинення повноважень депутата, сільського, селищного,

міського голови, голови районної, обласної, районної в місті ради та його заступників, секретаря ради).

Контрольна форма діяльності знаходить свій прояв у сукупності дій і процедур щодо перевірки місцевою радою стану додержання, виконання та застосування правових приписів суб'єктами суспільних відносин. У межах цієї форми можна виокремити нормотворче і виконавче контрольні провадження. Нормотворче контрольне провадження виникає у процесі здійснення контролю за законністю нормативних актів виконавчих органів ради, державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій. Результатом можуть виступати рішення ради щодо скасування актів виконавчих органів ради, звернення до суду щодо визнання незаконними актів, що обмежують права громад, повноваження органів місцевого самоврядування. Виконавче контрольне провадження виникає під час здійснення контролю за реалізацією відповідними органами та посадовими особами своїх повноважень. У цьому разі результатом може бути рішення щодо

212

недовіри, відповідальності посадових і службових осіб, подання відповідним органам вищого рівня щодо звільнення з посад керівників.

Інтерпретаційна форма діяльності місцевої ради охоплює сукупність дій і процедур щодо роз'яснення змісту рішень, що були прийняті місцевою радою чи її структурними підрозділами.

Крім правових форм діяльності для місцевих рад як колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування важливе значення мають *організаційні форми*, серед основних з яких слід назвати сесії ради, засідання постійних комісій, підкомісій і робочих груп, президій обласних, районних рад, тимчасових контрольних комісій; громадські слухання, апаратні наради, персональну роботу голови ради, секретаря, заступників голови ради; роботу депутатів у виборчих округах; участь голови ради чи депутатів у загальних зборах громадян; участь депутатів з правом дорадчого голосу в засіданнях інших місцевих рад та їх органів, органів самоорганізації населення; звіти сільського, селищного, міського голови перед територіальною громадою, депутатів перед виборцями. До *допоміжних організаційних форм* діяльності місцевих рад належать робочі зустрічі, прес-конференції та інтерв'ю, прямі телефонні зв'язки з населенням посадових осіб місцевої ради, прийом громадян, закордонні візити депутатських делегацій ради тощо.

Матеріально-технічні форми реалізуються секретарем та апаратом ради і полягають у веденні діловодства, зборі й обробці інформації, звітах, прогнозах, кошторисах, довідках, бухгалтерському обліку, статистиці, картотечній роботі, побутовому, технічному, інформаційному, транспортному забезпеченні тощо.

У процесі реалізації функцій і компетенції місцеві ради використовують методи планування, вироблення рішень, інформаційного забезпечення, організації виконання рішень, контролю, координації діяль-

ності, роботи з кадрами.

Використовуючи *метод планування*, місцева рада визначає перелік питань, що виносяться на розгляд сесії, план роботи депутатських фракцій та груп, постійних комісій, депутатів у раді та у виборчому окрузі, план навчання депутатів й співробітників апарату. Здійснюється планування робіт щодо виконання доручень виборців, розробляються робочі плани й оперативні робочі графіки посадових осіб ради. Плани роботи розробляються на основі пропозицій керівництва міської ради, депутатів, постійних комісій, членів виконавчого комітету. Враховуються також місцеві ініціативи, внесені на розгляд ради, пропозиції загальних зборів і органів самоорганізації. Узагальнення пропозицій та формування проектів планів роботи здійснює організаційний відділ ради. Після узгодження проекту плану з керівництвом ради він виносяться на її розгляд і затверджується.

Метод контролю місцева рада здійснює за допомогою способів і прийомів спостереження за ходом реалізації прийнятих рішень, виконання вимог правових актів і впливові на підконтрольних суб'єктів у разі

їх виходу за межі встановлених нормативів, приписів, завдань. Контрольні заходи реалізуються як радою в цілому, так і її посадовими особами, постійними комісіями, депутатами, апаратом. У разі необхідності може бути прийняте рішення про утворення контрольної комісії, якій доручається здійснення контрольних заходів з визначених радою питань. У своїй діяльності місцева рада використовує сукупність прийомів і способів *роботи з кадрами*, серед яких можна відзначити проведення навчань для депутатів і працівників апарату ради щодо роз'яснення законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування, семінарів, круглих столів з актуальних питань бюджетних, комунальних, земельних, орендних відносин та інших питань, що входять до компетенції місцевих рад. Проводиться робота щодо обміну досвідом, стажування депутатів з питань місцевого самоврядування в радах, меріях, муніципалітетах чи інших структурах місцевого рівня в зарубіжних країнах.

§ 4. Організація роботи постійних і тимчасових комісій місцевих рад

Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Постійні комісії є підзвітними раді і відповідальними перед нею. Їхня система визначається радою самостійно з урахуванням важливості проблем економічного, соціально-культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також інших факторів.

Як правило, утворюються постійні комісії з питань: а) бюджету та соціально-економічного розвитку; б) землекористування; в) комунальної власності; г) регламенту та депутатської етики; г) підприємництва

та промисловості; д) транспорту та зв'язку; е) охорони здоров'я та соціального захисту; є) житлово-комунального господарства; ж) екологічної політики. В селах і селищах утворюються зазвичай чотири-п'ять постійних комісій, які охоплюють усі напрями діяльності. В районних, обласних і міських радах (міст обласного значення) перелік постійних комісій значно більший, вони створюються з урахуванням специфіки відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. Місцеві ради можуть встановлювати мінімальний кількісний склад постійної комісії. Всі інші питання структури комісії вирішуються відповідною комісією. Із складу членів комісії обирається заступник голови і секретар постійної комісії. Для вивчення питань, розробки проектів рішень ради постійна комісія може створю-

вати *підготовчі комісії і робочі групи* з залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів.

Депутати працюють у постійних комісіях на *громадських засадах*, виняток зроблено лише для голів постійних комісій з питань бюджету обласних рад, за їх рішенням вони можуть працювати на постійній основі. До складу постійних комісій не можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної в місті (в разі її створення), районної, обласної ради, їх заступники. Порядок організації роботи постійних комісій визначається регламентом та Положенням про постійні комісії, що затверджуються радою. Постійні комісії здійснюють такі *функції*: а) вивчення, попередній розгляд і підготовка питань, які належать до відання ради; б) контрольну; в) номінаційну. Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради і готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями та співповідями.

Здійснюючи контрольну функцію, постійні комісії вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконкому органів, а з питань, віднесених до відання ради, — місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації; здійснюють контроль за виконанням рішень ради та виконкому. В рамках номінаційної функції вони попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження радою, готують висновки з цих питань.

Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії, який скликає і веде засідання комісії, дає доручення її членам, проводить розподіл функціональних обов'язків між ними, представляє

комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, громадянами, підписує проекти рішень місцевої ради та інші документи, організовує роботу по реалізації висновків і рекомендацій комісії. У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження його функції здійснює заступник голови комісії або секретар.

Основною *організаційною формою роботи* постійних комісій є засідання, яке скликається в міру необхідності (як правило, один раз на місяць) і є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від загального складу комісії. Порядок скликання позачергових засідань визначається положенням про постійні комісії. У засіданні постійної комісії беруть участь депутати — члени комісії, інші депутати (з правом дорадчого голосу) та запрошені на засідання комісії особи.

215

За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують *висновки і рекомендації*, які приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності — заступником голови або секретарем комісії. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи повинно бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з числа депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Рішення про створення тимчасової контрольної комісії, її назву, завдання, персональний склад комісії та її голову вважається прийнятим, якщо за це проголосувало не менше третини депутатів від загального складу ради. Повноваження тимчасової контрольної комісії ради припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень ради, яка її створила.

§ 5. Апарат місцевої ради і організація його роботи

Апарат утворюється місцевою радою для організаційного, правового, інформаційного, аналітичного, матеріально-технічного забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів. Він сприяє здійсненню взаємодії ради з її виконавчими органами та їх структурними підрозділами, територіальною громадою, місцевими органами виконавчої влади, органами самоорганізації населення та місцевими радами інших рівнів. Структура, чисельність, витрати на утримання апарату встановлюються місцевою радою за поданням голови.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування» від 3 грудня 1997 року № 1349 (із змінами) рекомендовано головам обласних, Київської

та Севастопольської міських, районних, районних у містах рад, міським, селищним і сільським головам під час підготовки пропозицій щодо структури, загальної чисельності апарату рад та їх виконавчих комітетів дотримуватися затверджених типових штатів. Штатна чисельність установлена, виходячи з мінімальної чисельності населення і може уточнюватися пропорційно зростанню чисельності населення, але не більше максимуму встановленого у вищевказаній постанові. Так, до апарату обласних та Севастопольської міської рад може входити 20–27 осіб (голова ради, його заступник, керуючий справами, голова постійної комісії з питань бюджету, завідувач організаційним, загальним відділом, 216

помічник голови (заступника голови), радники (консультанти) голови ради, спеціалісти, секретар приймальні, друкарка, водії). До апарату районних, районних у місті Севастополі рад може входити 11–13 осіб, до їх складу не входять голова постійної комісії з питань бюджету і помічники голови (заступника голови).

До апарату міських (крім м. Севастополя) рад та їх виконкомів входять: міський голова, секретар ради, перший заступник, заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів, керуючий справами виконавчого комітету, радник, консультант голови ради, помічник голови, завідувач відділу, головний бухгалтер, спеціалісти, секретар керівника, секретар-друкарка, стенографістка, завідувач господарства, водій. Кількісний склад апарату залежить від кількості населення, наприклад, у містах з чисельністю понад один мільйон — 50–52 особи; а в містах з чисельністю до п'ятнадцяти тисяч — 5–10 осіб. До апарату районних у містах (крім м. Севастополя) рад, їх виконкомів можуть входити 16–20 осіб. Типові штати апарату сільських, селищних рад та їх виконкомів значно менші: а) при чисельності населення понад п'ятнадцять тисяч склад — 12–15 осіб, б) при чисельності від двох до трьох тисяч — три-чотири особи.

У селах, селищах і невеликих містах апарат одночасно забезпечує роботу і місцевої ради і її виконавчого комітету. У великих містах, як правило, апарат ради і апарат виконавчого комітету структурно розмежовані. Сільський, селищний, міський голова здійснює керівництво апаратом ради та виконкому, а голова районної, обласної, районної в місті ради — керівництво виконавчим апаратом ради.

Виконавчий апарат районної, обласної ради здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Рішення про утворення виконавчого апарату ради приймається відповідною радою, його структура і чисельність, витрати на утримання встановлюються радою за поданням її голови.

§ 6. Служба в органах місцевого самоврядування. Організація роботи сільського, селищного, міського голови, секретаря ради, голови обласної, районної ради та його заступників

Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самовряду-

вання визначаються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». *Служба в органах місцевого самоврядування* — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Посади в органах місцевого самоврядування поділяються на *виборні і не виборні*. Виборні у свою чергу поділяються на дві групи: а) на які особи обираються територіальною громадою; б) на які особи обираються або затверджуються радою. Невиборними є посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

В органах місцевого самоврядування встановлюються *сім категорій* посад, які охоплюють усіх посадових осіб, починаючи від посади Київського міського голови, голів обласних рад та Севастопольського міського голови (перша категорія) і закінчуючи посадами радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад (сьома категорія).

При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування присвоюються *ранги* в межах відповідної категорії посад, від першого по п'ятнадцятий. Особам, які обіймають посади, що віднесені до першої категорії, може бути присвоєно третій, другий, перший ранг, а особам, які обіймають посади, що віднесені до сьомої категорії, може бути присвоєно п'ятнадцятий, чотирнадцятий, тринадцятий ранг. Ранги присвоюються відповідно до посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи. Посадова особа місцевого самоврядування може бути позбавлена присвоєного йому рангу лише за вироком суду. Один раз на чотири роки, з метою оцінки ділових та професійних якостей, а також

кваліфікації, посадові особи місцевого самоврядування підлягають атестації.

Головною посадовою особою територіальної громади є *сільський, селищний, міський голова*. Він обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шля-

хом таємного голосування строком на чотири роки і здійснює свої повноваження на постійній основі. Повноваження сільського, селищного, міського голови можна поділити на такі підгрупи:

- *повноваження організаційно-розпорядчого характеру*: головує на засіданнях ради, очолює її виконавчий комітет; організовує роботу ради та виконкому; підписує їх рішення; вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, її апарату та виконкому; скликає сесії ради, формує порядок денний сесій, головує на пленарних засіданнях; забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету та звіту про його виконання, оприлюднює затверджені радою програми, бюджет, звіти про їх виконання; є розпорядником бюджетних коштів;
 - *повноваження по забезпеченню прав і свобод громадян*: веде особистий прийом громадян; забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; забезпечує виконання рішень місцевого референдуму;
 - *кадрові повноваження*: вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради, пропозиції про кількісний і персональний склад виконкому; призначає та звільняє з посад керівників виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності;
 - *представницькі повноваження*: представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з органами публічної влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, громадянами, а також у міжнародних відносинах;
 - *здійснюючи контрольні повноваження* має право зупиняти рішення ради із обґрунтуванням зауважень; зупиняти рішення виконавчого комітету з винесенням цього питання на розгляд ради; порушувати питання про дострокове припинення повноважень ради за рішенням місцевого референдуму;
 - здійснює *інші повноваження* місцевого самоврядування, визначені діючим законодавством України, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів.
- Сільський, селищний, міський голова в межах своїх повноважень видає розпорядження, несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень, при їх здійсненні він є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним — перед відповідною радою, а з питань здійснення

виконавчими органами ради повноважень органів державної виконавчої влади — підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Секретар сільської, селищної, міської ради обирається за пропозицією сільського, селищного, міського голови відповідною радою з числа її 219

депутатів на строк повноважень ради та працює на постійній основі. Він здійснює організаційно-розпорядчі функції: а) скликає сесії ради, веде засідання та підписує її рішення у випадках, передбачених законодавством; повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії, питання, які передбачається внести на розгляд ради; б) організовує підготовку сесій ради; в) забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організовує контроль за їх виконанням; г) за дорученням сільського, селищного, міського голови координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій; г) забезпечує зберігання офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку. Секретар сільської ради може за рішенням ради одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету ради.

Голова районної, обласної, районної в місті (в разі її створення) ради обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням. У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради.

Здійснюючи представницьку функцію, голова районної, обласної, районної в місті ради представляє раду у відносинах з іншими органами публічної влади, об'єднаннями громадян, трудовими колективами, підприємствами, установами, організаціями і громадянами. В межах номінаційної функції він представляє кандидатури для обрання на посаду заступника голови ради, призначає й звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради. Здійснюючи установчу функцію, вносить на затвердження ради пропозиції щодо структури органів ради, її виконавчого апарату, витрат на їх утримання; щодо утворення і обрання постійних комісій ради. В межах організаційно-розпорядчої функції забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, скликає сесії, доводить рішення ради до виконавців; організовує відповідно до законодавства проведення референдумів та виборів; організовує роботу президії (колегії) ради. Голова ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Заступник голови районної, обласної, районної в місті ради обирається відповідною радою в межах строку її повноважень з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування і здійснює свої повноваження на постійній основі до обрання заступника голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення його повноважень. Заступ-

ник голови ради в разі відсутності голови ради або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин здійснює повноваження голови відповідної ради.

220

§ 7. Організація роботи органів самоорганізації населення

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення», вони являють собою представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення певних завдань. До таких завдань слід віднести: а) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; б) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння в наданні їм відповідних послуг; в) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм. Основними видами органів самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні, сільські, селищні комітети, комітети мікрорайонів, районів у місті.

Правову основу організації та діяльності органів самоорганізації населення становлять Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про органи самоорганізації населення», статuti територіальних громад, локальні підзаконні нормативні акти органів місцевого самоврядування, положення про органи самоорганізації населення, затверджені у встановленому законодавством порядку.

Територіальною основою органів самоорганізації населення є певна частина території населеного пункту — села, селища, міста або району в місті, в межах якої проживають жителі, які обрали цей орган. Територія функціонування окремих видів органів самоорганізації населення визначається рішенням місцевої ради, що надала дозвіл на створення цього органу.

Матеріально-фінансову основу органів самоорганізації населення становить майно, яке перебуває в комунальній власності територіальної громади і надане за рішенням місцевої ради в оперативне управління цим органам, а також фінансові кошти, що формуються з коштів місцевого бюджету, які передаються органам самоорганізації населення місцевою радою для здійснення наданих їм повноважень, добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, надходжень з інших джерел, незаборонених законодавством, в тому числі отримані шляхом самооподаткування жителів відповідної території.

З метою ініціювання створення органу самоорганізації населення та обрання ініціативної групи скликаються загальні збори (конференція) жителів певної території. Відповідне рішення має бути підтриманим не менше ніж половиною учасників загальних зборів. Питання про надан-

ня дозволу на створення органу самоорганізації населення розгля-
221

дається за участю членів ініціативної групи на найближчому засіданні місцевої ради. Рішення місцевої ради про надання дозволу має визначати назву органу самоорганізації населення, територіальну основу, основні напрямки його діяльності, повноваження і умови їх здійснення. Обрання органу самоорганізації населення здійснюється загальними зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Право голосу мають жителі відповідної території, які є дієздатними і досягли на день виборів вісімнадцяти років. Обраними до складу органу вважаються ті особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів. Загальні збори (конференція) жителів затверджують також положення про орган самоорганізації населення.

Легалізація органу самоорганізації населення є обов'язковою і здійснюється шляхом письмового повідомлення виконкому місцевої ради про заснування такого органу або шляхом реєстрації в цьому ж органі місцевого самоврядування. В останньому випадку орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи.

Орган самоорганізації населення має колегіальний характер. Він утворюється у складі голови, його заступника, секретаря та членів комітету, які виконують свої обов'язки, як правило, на громадських засадах. Але за рішенням зборів керівник та секретар цього органу можуть працювати в ньому і на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів цього органу. Для забезпечення роботи орган самоорганізації населення може утворювати комісії, робочі групи, інші органи в порядку, визначеному положенням про цей орган.

Органи самоорганізації населення виконують такі *функції*: 1) *організаційно-розпорядчу* — організація виконання рішень загальних зборів громадян за місцем проживання, органів місцевого самоврядування, сприяння виконанню актів законодавства, визначення напрямків та забезпечення використання коштів, передбачених на благоустрій відповідної території; 2) *представницьку* — представництво інтересів жителів, що обрали ці органи, у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади; 3) *облікову* — визначення та фіксування в кількісних та якісних показниках стану ресурсного забезпечення жителів відповідної території, в тому числі й якості житлово-комунальних послуг; 4) *інформаційну* — забезпечення доведення до жителів відповідної території інформації з важливих питань життєзабезпечення територіальної громади, організація вивчення громадської думки, доведення до відома органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ відповідних даних.

Основною *організаційною формою роботи* органу самоорганізації населення є засідання, які скликаються керівником цього органу або його заступником за необхідності, але не рідше одного разу на квартал.

Засідання є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу органу.

Органи самоорганізації населення з питань, віднесених до їх компетенції, більшістю голосів своїх членів від загального їх складу приймають рішення організаційно-розпорядчого характеру. Ці рішення з підстав їх невідповідності чинному законодавству або наданим повноваженням можуть бути за рішенням місцевої ради зупинені з одночасним зверненням до суду щодо їх скасування.

Глава 15

Організація роботи депутатів місцевих рад

§ 1. Організація підготовки і проведення виборів депутатів місцевих рад

Порядок підготовки і проведення виборів депутатів місцевих рад регулюється Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 року № 14/98-ВР. Однак з 1 жовтня 2005 року набирає чинності Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року №1667-IV, тому питання організації і порядку проведення місцевих виборів розглянемо відповідно до його положень.

Законом «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» встановлені різні виборчі системи по виборах депутатів місцевих рад залежно від рівня ради. Вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, а депутатів міських, районних у містах, районних, обласних рад — за пропорційною системою за виборчими списками від політичних партій, виборчих блоків у багатомандатному виборчому окрузі.

Право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад (належність визначається місцем проживання на території громади), яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Депутатом може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг вісімнадцяти років і має право голосу. Висувати кандидатів в депутати місцевих рад можуть громадяни України, що мають право голосу, які реалізують це право через місцеві організації партій (блоки) або шляхом самовисунення.

Виборчий процес включає такі етапи: 1) складання списків виборців; 2) формування виборчих комісій; 3) утворення територіальних виборчих округів; 4) утворення виборчих дільниць; 5) висування та

реєстрація кандидатів у депутати; б) проведення передвиборної агітації; 7) голосування; 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування і результатів місцевих виборів.

224

Підготовку та проведення місцевих виборів здійснюють Центральна виборча комісія, територіальні та дільничні виборчі комісії.

Висування кандидатів у депутати місцевих рад розпочинається за сімдесят днів і закінчується за сорок днів до дня місцевих виборів. Місцева організація партії (блок) може висунути кандидатом особу, яка є членом цієї партії (членом партії, що входить до блоку), або безпартійного громадянина, однак таке право вони мають лише в разі реєстрації в установленому законом порядку не пізніше як за рік до виборів. Районна організація партії (блок) може висунути по одному кандидату в кожному виборчому окрузі по виборах до сільської, селищної ради, а також виборчі списки кандидатів у депутати в кожному багатомандатному окрузі по виборах міських рад і кандидатів у депутати районної ради в кількості, що не перевищує кількість депутатів у районній раді. Міська організація партії (блок) може висунути кандидатів у депутати міської та районної в місті ради, а обласна — кандидатів у депутати обласної ради.

Після висунення кандидатів до територіальної виборчої комісії подається заява про намір збирати підписи виборців. На підтримку *кандидата в депутати сільської, селищної ради* слід зібрати не менше десяти підписів; на підтримку *виборчого списку кандидатів у депутати обласної ради* — не менше однієї тисячі; міської ради (м. Києва, Севастополя, Сімферополя, міст — обласних центрів) — не менше восьмисот; міст республіканського в АРК, обласного значення — не менше п'ятисот; міст районного значення чи міста, яке входить до складу міста республіканського в АРК, обласного значення, міст Києва та Севастополя — не менше двохсот; виборчого списку кандидатів у депутати районної, районної в місті ради — не менше двохсот. Після закінчення збирання підписів складається протокол, який разом із підписними листами подається до територіальної виборчої комісії.

Реєстрація кандидатів у депутати здійснюється територіальною виборчою комісією за наявності відповідних документів. З часу реєстрації виборчих списків місцеві організації партій (блоки) мають рівні права під час виборчого процесу на виступи своїх кандидатів та інших представників на передвиборних заходах (зборах, засіданнях, мітингах тощо), у засобах масової інформації.

Голосування проводиться в день місцевих виборів з 8 до 20 години.

Організація проведення голосування, обладнання приміщення для голосування, забезпечення таємності волевиявлення виборців покладаються на дільничну виборчу комісію. Виборець може голосувати лише за одного кандидата в депутати, один список кандидатів у депутати від місцевої організації партії (блоку) у виборчому окрузі чи не підтримати жодного з них.

На підставі протоколів дільничних виборчих комісій територіальна виборча комісія встановлює підсумки голосування. Обраним депутатом

225 у одномандатному окрузі вважається кандидат, який одержав більшість голосів виборців, що взяли участь у голосуванні, відносно інших кандидатів, які балотувалися в цьому окрузі, за умови, що кількість голосів, поданих за нього, перевищує кількість голосів виборців, які не підтримали жодного з кандидатів у окрузі.

Встановлюючи результати виборів депутатів у багатомандатному виборчому окрузі, територіальна виборча комісія визначає суб'єктів, які мають право на участь у розподілі депутатських мандатів. Таке право набувають кандидати, включені до виборчих списків місцевих організацій партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Депутатські мандати між виборчими списками розподіляються пропорційно до кількості отриманих голосів виборців. Спочатку обчислюється виборча квота, тобто кількість голосів виборців, необхідних для отримання одного мандата. Для цього кількість голосів виборців, поданих за виборчі списки місцевих організацій партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів, ділиться на число депутатських мандатів, після чого кількість голосів виборців, поданих за виборчий список, що бере участь у розподілі мандатів, ділиться на виборчу квоту. Ціла частина одержаного числа і становитиме кількість мандатів, що отримують кандидати від цієї партії (блоку), а дробові залишки враховуються при розподілі рештки мандатів, які залишаться після цього нерозподіленими. Місцеві організації партій (блоки), які мають більші дробові залишки, отримують по одному додатковому мандату, починаючи з виборчого списку, що має найбільший залишок.

Не пізніше як на п'ятий день з дня встановлення результатів виборів територіальна виборча комісія офіційно оприлюднює результати місцевих виборів. Повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів територіальною виборчою комісією.

§ 2. Організація роботи депутатів місцевих рад у радах

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року визначає депутата як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради. Він наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі в діяльності ради та її органів.

Для ефективного здійснення своїх повноважень депутат місцевої ради має *право* обирати і бути обраним до органів ради, пропонувати питання для розгляду радою та її органами; вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, вносити проекти

рішень та поправки до них; висловлюватися щодо персонального складу утворених радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою; порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, звільнення посадових осіб місцевого самоврядування; брати участь у дебатах, звертатися із запитами, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуєчому на засіданні; вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, порушувати питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій; оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення; об'єднуватися з іншими депутатами в депутатські групи, фракції.

Депутат місцевої ради має право ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. Депутат, який не входить до складу відповідного органу ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу.

До *обов'язків* депутата місцевої ради в раді та її органах належить додержання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів, регламенту ради, інших нормативно-правових актів, що визначають порядок діяльності ради та її органів. Депутат місцевої ради, крім секретаря ради, голови районної в місті, районної, обласної ради та їх заступників, повинен входити до складу однієї з постійних комісій. Відповідно участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких він входить, та сприяння виконанню їх рішень є його обов'язком. Депутат зобов'язаний бути присутнім на пленарних засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. У разі неможливості бути присутнім на засіданні він повинен повідомити про це особу, яка очолює відповідний орган. Крім того, депутат зобов'язаний виконувати доручення ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови ради, інформувати їх про виконання доручень.

Здійснюючи свої повноваження, він має дотримуватися *правил де'путатської етики*, які полягають у тому, що депутат повинен керуватися загальнодержавними інтересами, інтересами громади чи виборців свого округу; не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях; не принижувати честі й гідності виборців, інших депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій; не приймати гонорарів, подарунків, не отримувати винагород за дії, пов'язані зі здійсненням депутатських повноважень.

Основними *формами діяльності* депутатів у місцевій раді є участь у її пленарних засіданнях, робота в постійних і контрольних комісіях,

227

підкомісіях, робочих групах, виконання доручень ради та її органів.

Робота депутатів у раді здійснюється за планом, який затверджується щороку на пленарному засіданні ради. У плані може бути передбачена участь депутатів у сесіях, засіданнях постійних комісій, в апаратних нарадах, громадських слуханнях, у підготовці пропозицій щодо вдосконалення діючого законодавства, в проведенні масових заходів, що відбуваються на території громади.

§ 3. Організація роботи депутатів місцевих рад у виборчих округах

Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини — виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Формами діяльності депутатів у виборчому окрузі є: прийом виборців; участь у засіданнях інших місцевих рад та їх органів, загальних зборах громадян за місцем проживання, засіданнях органів самоорганізації населення, що проводяться в межах його виборчого округу; звітування перед виборцями і зустрічі з ними.

У виборчому окрузі депутат зобов'язаний підтримувати зв'язок не тільки з виборцями, територіальною громадою, організаціями, які висунули його кандидатом у депутати, а й з колективами інших підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, розташованими на відповідній території. Він повинен вивчати громадську думку, потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні.

Оскільки основним обов'язком депутата у виборчому окрузі є прийом виборців, він має визначити й оприлюднити час та місце прийому; вести його регулярно (не рідше одного разу на місяць); розглядати звернення членів громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення. Депутат представляє раду перед населенням, пояснює її позицію, а тому повинен не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, місцевого бюджету, рішень ради.

Депутат місцевої ради зобов'язаний не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед виборцями відповідного виборчого округу, об'єднаннями громадян. Звіт повинен містити відомості про його діяльність у раді, її органах, виборчому окрузі, про прийняті радою

228
та її органами рішення, про хід їх виконання та про його особисту участь в обговоренні, прийнятті та в організації виконання цих рішень, доручень виборців свого округу. Строки проведення звітів визначає рада, затверджуючи певні графіки.

Доручення депутатаві його виборці дають на зборах під час звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб виборчого округу чи територіальної громади в цілому, не суперечать законодавству України і належать до відання місцевих рад та їх органів. Місцева рада та її органи аналізують доручення виборців і з урахуванням матеріальних, фінансових можливостей приймають рішення щодо їх реалізації. В організації виконання доручень виборців депутат місцевої ради зобов'язаний брати участь як одноособово, так і в складі постійних, тимчасових комісій або депутатської групи, утвореної з цією метою.

При здійсненні повноважень у виборчому окрузі депутат має право представляти виборців та інтереси територіальної громади в місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності з питань, що належать до відання органів місцевого самоврядування відповідного рівня, та порушувати перед зазначеними органами, їх посадовими особами, керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що торкаються інтересів виборців, вимагати їх вирішення; вносити на розгляд вказаних суб'єктів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатськими повноваженнями у виборчому окрузі, брати участь у їх розгляді.

Депутат місцевої ради на території ради має право на невідкладний прийом посадовими особами місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ, організацій з питань депутатської діяльності. У разі виявлення порушень прав та законних інтересів громадян, інших порушень законності він має право вимагати припинення порушень або звернутися до місцевих органів влади, їх посадових осіб, правоохоронних і контролюючих органів з вимогою вжити заходів щодо припинення порушень законності.

§ 4. Депутатські запити, звернення, запитання, порядок їх внесення і розгляду

Законом «Про статус депутатів місцевих рад» передбачена можливість подачі депутатом запитів, звернень і запитань при здійсненні повноважень у раді і у виборчому окрузі.

Відмінності депутатського запиту від депутатського звернення полягають у тому, що: а) депутатський запит подається з питань, які віднесені до відання ради, а звернення — з питань, пов'язаних з депутатською

229 діяльністю; б) суб'єктами, до яких може бути подано запит, є посадові особи ради і її органів, сільський, селищний, міський голова, керівники підприємств, установ і організацій, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради — також голова місцевої держадміністрації, його заступники, керівники відділів і управлінь; депутатське звернення подається до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування

та їх посадових осіб, керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної ради; в) закон передбачає можливість внесення запиту не тільки депутатом одноособово, а й групою депутатів, звернення ж подається депутатом індивідуально; г) запит вноситься на пленарному засіданні ради або попередньо, підлягає включенню до порядку денного і в разі необхідності може обговорюватися. Для звернення така процедура не передбачена; г) якщо для подачі запиту потрібна його підтримка радою, то для звернення така вимога не встановлена; д) депутатське звернення повинно бути викладено в письмовій формі, а запит може бути внесений у письмовій чи усній формі.

Суб'єкти, до яких звернувся депутат місцевої ради, зобов'язані в десятиденний строк розглянути порушене питання та надати йому відповідь, а в разі необхідності додаткового вивчення чи перевірки — не пізніше як у місячний строк. Якщо звернення не може бути розглянуто в цей строк, депутату зобов'язані письмово повідомити про це з обґрунтуванням мотивів необхідності продовження строку.

Строк розгляду депутатського запиту визначає рада, яка може зобов'язати відповідний орган подати у встановлений нею строк звіт про виконання рішення по запиту. Орган чи посадова особа, до яких звернуто запит, зобов'язані в цей строк дати письмову відповідь раді й депутату, а якщо запит не може бути розглянуто в цей строк, повинні письмово повідомити їм, запропонувавши інший строк, який не повинен перевищувати один місяць з дня одержання запиту.

Відповідь на запит у разі необхідності розглядається на пленарному засіданні. Депутат має право дати оцінку відповіді на свій запит, за результатами чого може бути проведено обговорення, якщо на цьому наполягає не менше чверті присутніх на засіданні депутатів.

Закон дає змогу депутату взяти участь у розгляді свого звернення, про що місцеві органи публічної влади та їх посадові особи, керівники підприємств, установ та організацій повинні йому повідомити завчасно, але не пізніше як за п'ять календарних днів. Якщо депутат не задоволений результатами розгляду свого звернення або якщо місцеві органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники підприємств, установ, організацій, розташованих на території ради, ухиляються від вирішення порушеного у зверненні питання у встановлений строк, він має право внести депутатський запит.

230

Отже, *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 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.

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

§ 5. Гарантії діяльності депутатів місцевих рад

Гарантії діяльності являють собою невід'ємний елемент правового статусу депутатів місцевих рад і є системою умов і заходів, що забезпечують належні умови для реалізації прав, обов'язків та ефективного здійснення народними обранцями своєї діяльності. Залежно від характеру гарантії депутатської діяльності можна розподілити на дві групи: загальні та спеціальні. Загальні гарантії не спрямовані безпосередньо на створення оптимальних умов діяльності депутатів, а забезпечують їх побіжно, впливаючи на суспільство в цілому. Спеціальні гарантії мають суто юридичний зміст, «вузьке» спрямування і спеціально закріплені в законодавстві.

Гарантіями загального характеру є демократичний, правовий, соціальний характер української держави, конституційне закріплення народовладдя, рівності і рівноправності, гласності, політичного та ідеологічного плюралізму, закріплення і гарантування місцевого самоврядування, відповідний рівень інформаційного розвитку, рівня освіти, культури, правової культури. Що ж до *спеціальних гарантій*, то, відповідно до п. 11 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», гарантії депутатської діяльності визначаються Конституцією України, законом 231

«Про місцеве самоврядування в Україні», законом про статус депутата, іншими законодавчими актами (наприклад, Кодексом законів України про працю, Кримінальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення тощо).

На сьогодні система гарантій встановлюється виключно законодавчо, хоча механізм їх реалізації може регламентуватися підзаконними актами, до яких, зокрема, можна віднести постанову Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 року №1738 «Про порядок та умови безплатного проїзду депутатів місцевих рад». Згідно з ч. 2 ст. 30 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», місцеві ради та їх органи забезпечують

необхідні умови для ефективного здійснення депутатами місцевих рад їх повноважень. Виходячи зі змісту цієї норми, можна зробити висновок про можливість правового регулювання окремих аспектів здійснення гарантій локальними актами — рішеннями ради.

За змістом та цільовим призначенням гарантії діяльності депутатів місцевих рад поділяються на особисті, організаційні, соціальні та трудові.

Особистими гарантіями депутатів місцевих рад є депутатський імунітет та індемнітет. Чинне законодавство передбачає тільки окремі елементи імунітету депутатів місцевих рад: 1) право порушити кримінальну справу проти депутата мають тільки суд чи прокурор; 2) застосування запобіжного заходу щодо депутата у вигляді підписки про невиїзд чи взяття під варту можливе виключно судом; 3) про кримінальне переслідування депутата має бути поінформована місцева рада. Індемнітет полягає у звільненні депутата від відповідальності за висловлювання чи виступи при виконанні своїх повноважень і закріплений у п. 4 ст. 30 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Серед *організаційних гарантій* діяльності депутатів місцевих рад можна виокремити звільнення від виробничих або службових обов'язків для виконання депутатських повноважень; надання відстрочки від призову на строкову військову чи альтернативну службу; звільнення від проходження навчальних зборів; забезпечення необхідною інформацією, надання юридичної допомоги, організація вивчення депутатами законодавства, досвіду роботи рад; право на отримання і поширення інформації; сприяння місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ, організацій державної і комунальної форм власності в організації прийому громадян, звітів депутатів перед виборцями, створенні інших умов, необхідних для депутатської діяльності; сприяння депутату в організації виконання доручень виборців; право на невідкладний прийом та ін.

З метою сприяння роботі депутатського корпусу місцева рада може прийняти рішення про помічників-консультантів, які допомагають депутату під час особистого прийому виборців, у розгляді звернень громадян, в організації проведення звітів і зустрічей з виборцями, трудо-

232

вими колективами, об'єднаннями громадян, надають депутату організаційно-технічну та іншу допомогу при здійсненні депутатських повноважень. Помічники-консультанти працюють на громадських засадах. До *соціальних гарантій* можна віднести грошову компенсацію депутату у зв'язку із виконанням своїх повноважень; право на безкоштовний проїзд; право на отримання протягом шести місяців середньої заробітної плати, яку депутат отримував під час роботи на виборній посаді в раді на період працевлаштування після закінчення його повноважень. Слід зауважити, що оплата праці місцевих депутатів у зарубіжних країнах за виконання ними своїх депутатських повноважень практично не здійснюється. Виняток становить США, Велика Британія, Японія, у яких

оплата праці муніципальних депутатів передбачена у вигляді виплат певної сум або плат за відвідування сесійних засідань².

Трудові гарантії стосуються здебільшого тих депутатів, які працюють у раді на постійній основі. Для них передбачено надання попередньої чи рівноцінної роботи (посади) на тому самому чи іншому (за згодою депутата) підприємстві, установі, організації по закінченню строку депутатських повноважень; зарахування часу роботи в раді до загального, безперервного чи спеціального стажу роботи. Для депутатів, які суміщають виконання депутатських повноважень з основною роботою, існує інша гарантія: власник чи уповноважений ним орган повинен завчасно попередити їх та раду про намір звільнення депутата з роботи, з посади, виключення з навчального закладу. Однак саме звільнення (виключення) дозволено вчиняти без дозволу місцевої ради.

1 Рішення Житомирської міської ради від 2 липня 2003 року № 235 «Про затвердження Положення про помічника-консультанта депутата Житомирської міськради» //Офіційний сайт Житомирської міської ради / <http://www.polis.org.ua>.

2 Див.: *Кампо В.* Демократизація статусу депутатів місцевих рад. – К.: Ін-т громадян. суп-ва, 2001. – С. 6.

233

Глава 16

Організація роботи виконавчих органів місцевих рад

§ 1. Порядок формування і будова виконавчих комітетів місцевих рад

Провідне місце в системі виконавчих органів місцевого самоврядування посідають виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Виконавчі комітети є колегіальними органами загальної компетенції, що очолюють всю систему виконавчих органів відповідної ради, спрямовують, координують і контролюють їх діяльність. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради підпорядковані виконкому, а їх керівники регулярно звітують на засіданнях виконкому про свою діяльність. У сільських радах, що представляють територіальні громади чисельністю до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконком може не створюватися; його функції (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) в даному разі здійснює сільський голова одноособово.

Виконавчий комітет утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Персональний склад виконкому затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — за пропозицією голови відповідної ради. Він утворюється у *складі*: відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в

місті ради — голови відповідної ради; заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради; керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету; керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради; інших осіб. До його складу за посадою входить також секретар відповідної ради. У виконкомі сільської ради функції секретаря комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

На практиці склад виконкому в різних місцевих радах є досить різноманітним. Наприклад, до складу виконкому Вінницької міської ради, крім осіб, визначених законом «Про місцеве самоврядування в Україні», включено голову Федерації профспілок Вінницької області, голову Ленінської районної в місті ради, заступника начальника управ-

234
ління СБУ у Вінницькій області, начальника державної податкової інспекції у м. Вінниці¹.

Особи, які входять до складу виконкому, крім тих, хто працює у виконавчих органах ради на постійній основі, на час засідань виконавчого комітету, а також для здійснення повноважень в інших випадках звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням їм середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з виконанням обов'язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. На осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради і працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені для сільського, селищного, міського голови. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені законом до відання виконавчих органів місцевих рад. До його виключної компетенції належать: а) попередній розгляд проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; б) координація діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади, заслуховування звітів про роботу їх керівників; в) зміна або скасування актів підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Виконавчий комітет є органом місцевої ради, за допомогою якого забезпечується реалізація конкретних завдань, функцій та повноважень представницького органу у виконавчо-розпорядчій сфері. Основною метою створення такого органу є необхідність колегіального та професійного вирішення питань усіх галузей виконавчої діяльності. До його складу входять як посадовці галузевих чи функціональних виконавчих органів ради, так і представники громадськості. Кількісний склад виконавчого комітету визначається самостійно місцевою радою. Як правило, він встановлюється

з урахуванням величини території, чисельності мешканців, специфіки комунального господарства. Наприклад, до складу виконавчого комітету Рівненської міськради входить сімнадцять осіб, Криворізької міськради — тринадцять осіб, Хмельницької міськради — дев'ять осіб.

1 Рішення Вінницької міської ради від 31 березня 2003 року № 27274// Офіційний сайт Вінницької міської ради / <http://www.city.vin.com.ua>.

2 Рішення Рівненської міської ради від 26 квітня 2002 року № 8 «Про затвердження персонального складу виконавчого комітету Рівненської міської ради» // <http://www.city-adm.rv.ua/>; Рішення Криворізької міської ради від 5 квітня 2002 року № 3 «Про утворення виконавчого комітету міської ради та затвердження його складу»; // <http://www.kryvyrih.dp.ua/>; Рішення Хмельницької міської ради від 15 травня 2002 року № 4 «Про персональний склад ви-

конавчого комітету» // <http://www.khmelnysky.com.ua/>
235

Виконком ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

§ 2. Форми і методи роботи виконавчих комітетів місцевих рад

Для реалізації своїх функцій і повноважень виконавчі комітети використовують відповідні форми діяльності. В процесі їх практичної роботи постають різні завдання та цілі, що зумовлюють використання *правових, організаційних і матеріально-технічних* форм.

Правові форми діяльності мають велике значення для функціонування виконавчих комітетів місцевих рад. Саме завдяки їм існує можливість реалізовувати повноваження шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки, прав і обов'язків окремих суб'єктів, здійснювати виконання законодавства України та рішень місцевих рад. Реалізація нормотворчої, правозастосовчої, контрольної форм діяльності виконкому відбувається шляхом видання правових актів з питань, віднесених до його відання. Конкретні процедури, провадження і стадії в рамках правових форм діяльності встановлюються за допомогою норм регламенту виконавчого комітету.

Результатом правових форм діяльності виконавчого комітету є його *рішення*, що приймаються на засіданнях більшістю голосів від загального складу виконкому і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної в місті ради. У разі незгоди голови з рішенням виконкому він може зупинити його дію своїм розпорядженням та внести питання на розгляд ради. Рішення виконавчого комітету з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані радою. Рішення виконавчого комітету з мотивів їх невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку. Через *організаційні форми* забезпечується упорядкування діяльності

виконкому, виявляється його організаційна єдність. В діяльності виконкомів найбільш часто застосовуються такі організаційні форми, як: засідання (звичайні, розширені, виїзні); персональна діяльність членів виконкому; проведення нарад, семінарів і зустрічей; спільні заходи (наради, засідання робочих груп) з депутатами ради; індивідуальний прийом громадян. Поряд з ними застосовуються й такі форми, як «гарячі лінії», брифінги, прес-конференції, зустрічі з трудовими колективами, переговори з делегаціями інших муніципалітетів.

Основною організаційною формою роботи виконкому місцевої ради є засідання. Вони скликаються сільським, селищним, міським головою, а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції — заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяль-

ності виконавчих органів ради в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь понад половина від загального складу виконавчого комітету. Більш детальну регламентацію процедури підготовки і проведення засідання, організації виконання і контролю рішень тощо закріплено в *регламентах* діяльності виконавчих органів місцевих рад.

До *матеріально-технічних* форм належать дії зі складання довідок, записок, звітів, протоколів засідань стенографуванням, обробкою кореспонденції, виконанням машинописних робіт, розмножуванням документів тощо.

У процесі своєї діяльності виконавчі комітети використовують наступні організаційні методи роботи. *Планування* є необхідним засобом організації роботи виконавчих комітетів, за допомогою якого досягається забезпечення скоординованої та спрямованої діяльності виконавчих органів та посадових осіб. У практиці роботи передбачається перспективне та поточне планування. Планові заходи передбачаються як в організаційних планах (план роботи виконавчого комітету), так і в планах (програмах) розвитку відповідних галузей управління.

Особливості методу *вироблення рішень* визначаються на підставі регламентних норм, які закріплюють порядок підготовки і опрацювання актів виконкомів. Для розробки проекту рішення можуть утворюватися комісії, робочі групи у складі заступників міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, представників відділів, управлінь та інших зацікавлених організацій, висококваліфікованих спеціалістів, юристів.

Зміст методу *організації виконання рішень* полягає в тому, що виконкоми для організації виконання обирають спосіб доведення рішення до відома виконавців, здійснюють планування заходів для організації виконання, встановлюють їх послідовність та строки проведення, вирішують питання матеріально-технічного, фінансового і трудового забезпечення, створюють в необхідних випадках структури для організації виконання (відділи, служби або координаційні ради і комісії), проводять організаційно-масову, роз'яснювальну роботу у громадських ор-

ганізаціях, трудових колективах, організаціях, організують семінари, наради, конференції тощо. *Контроль за виконанням рішень виконкому* покладається на заступників міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами виконкому, керівників відділів і управлінь, інших виконавчих органів ради.

Метод *координації* виступає як засіб досягнення погодженості та доцільного співвідношення дій виконкомів, відділів, управлінь, їх посадових осіб з найменшими затратами сил та ресурсів. Численність виконавчих органів місцевої ради вимагає постійного узгодження їх діяльності. Цей метод є одним з необхідних засобів організації діяльності виконавчих органів, завдяки якому досягається узгодженість функціо-

237
нування системи виконавчих органів при збереженні їх функціональної і статутної самостійності.

Зміст методу *інформаційного забезпечення* становить діяльність виконавчих комітетів щодо збору, обробки та використання інформації, яка використовується ними в процесі управління. Залучення сучасних комп'ютерних технологій, нових форм роботи з інформацією в плануванні та прогнозуванні управління, виробленні рішень є завданням виконавчих комітетів сьогодні. Належне використання цього методу допомагає встановити зворотний зв'язок територіальної громади і виконавчих органів місцевої ради.

Метод роботи з кадрами передбачає реалізацію дій з підготовки, підбору та розстановки кадрів, оцінки їх діяльності, підвищення кваліфікації кадрів.

§ 3. Організація роботи апарату виконавчих комітетів

Для здійснення консультативних та обслуговуючих функцій (правового, організаційного, аналітичного, матеріально-технічного забезпечення) щодо реалізації виконавчим комітетом закріплених за ним повноважень створюється апарат. Він складається з підрозділів (відділів, секторів тощо), діяльність яких спрямована на інструктування, інспектування, підготовку питань на сесію ради та засідання виконавчого комітету, інформаційне забезпечення, здійснення контрольних заходів. Типові штати апаратів виконавчих комітетів місцевих рад визначені в додатках №1-5 до постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 року №1349 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 3 травня 1999 року №758).

Оскільки питання про утворення апарату місцевої ради та її виконкому належить до компетенції самої місцевої ради, то на практиці їх організація характеризується суттєвим розмаїттям. Зокрема, у Вінниці, Івано-Франківську, Львові, Херсоні та інших містах апарат є спільним для відповідної ради та її виконкому. У Білій Церкві, Миколаєві, Фастові, Черкасах та інших містах апарати місцевої ради і її виконкому є відокремленими один від одного.

Відрізняються апарати виконкомів один від одного і за своєю струк-

турою. Наприклад, апарат виконкому Львівської міської ради складається з таких підрозділів: відділу кадрів; організаційного відділу; юридичного відділу; відділу бухгалтерського обліку та звітності; сектору взаємодії з правоохоронними органами та з питань мобілізаційної і оборонної роботи; сектору товарно-матеріального забезпечення¹. Порівня-
¹ Рішення Львівської міської ради від 7 серпня 2002 року № 239 «Про затвердження Положення про апарат виконавчого комітету» // Архів Львівської міської ради, 2002 рік.

238

но зі львівським, апарат виконавчого комітету Фастівської міської ради є дещо простішим за структурою і складається з чотирьох відділів: загального, з юридично-правових питань, фінансово-господарського, по роботі із зверненнями громадян¹. До апарату виконкому Білоцерківської міської ради входять загальний, юридичний відділ, відділ кадрової роботи та з питань служби в органах місцевого самоврядування, відділ листів та прийому громадян, бухгалтерія². Правовий статус, основні завдання і функції підрозділів апарату виконкому закріплюються у відповідних положеннях.

Так, основними завданнями *організаційного відділу* є узагальнення пропозицій та формування перспективних і поточних планів діяльності виконавчих органів; розсилка питань, які готуються на засідання виконавчого комітету для надання пропозицій, доповнень та зауважень іншим виконавчим органам; формування порядку денного засідання виконкому, направлення рішень виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови виконавцям; контроль щодо строків виконання рішень та розпоряджень.

Завданням *юридичного відділу (служби)* є надання висновків щодо відповідності рішень виконкому та розпоряджень голови чинному законодавству. Розгляд проектів цих рішень без попереднього опрацювання в юридичному підрозділі не допускається. *Відділ кадрів* створюється для проведення контролю за дотриманням єдиної системи роботи з кадрами, методичного керівництва цією роботою в підрозділах виконавчих органів місцевої ради.

§ 4. Система, будова, порядок утворення та форми роботи відділів, управлінь, комісій та інших виконавчих органів рад

Згідно зі ст. 54 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», сільська, селищна, міська, районна в місті рада в межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління й інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів рад. Ці органи є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної в місті ради. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради при-

значаються і звільняються з посади відповідним головою, головою районної в місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, —

1 Офіційний сайт Фастівської міської ради: <http://www.fastiv.osp-ua.info>.

2 Офіційний сайт Білоцерківської міської ради.

239

за погодженням з органами виконавчої влади. Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи затверджуються радою.

Крім місцевої ради рішення про створення окремого виконавчого органу в структурі місцевої ради може приймати Верховна Рада України. Наприклад, створення міськими та районними в містах радами служби у справах неповнолітніх було передбачено ст. 1 Закону України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх».

Система виконавчих органів кожної ради створюється залежно від різних факторів — чисельності мешканців територіальної громади, географічного положення, кількості державних і комунальних підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території, практики створення таких органів та ін. Наприклад, до виконавчих органів Сумської міської ради належать: департамент комунальної власності, ряд управлінь: економіки; архітектури та містобудування; капітального будівництва; житлово-комунального господарства; з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення; торгівлі та побуту; освіти; охорони здоров'я; праці та соціального захисту населення; з питань розвитку підприємництва та інвестицій; фінансове управління; відділи — державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності; з питань взаємодії з правоохоронними органами та оборонно-мобілізаційної роботи; у справах сім'ї та молоді; інформаційно-аналітичної роботи та внутрішньої політики; культури; фізичної культури та спорту; з гуманітарних питань; транспорту; архівний відділ; відділ інформаційних технологій, а також адміністративна комісія¹.

Управління, відділи та інші виконавчі органи є органами, на які покладено функції виконавчо-розпорядчої діяльності в різних сферах управління. Залежно від обсягу та характеру компетенції всі управління, відділи й інші виконавчі органи можна поділити на *галузеві* і *функціональні*. Галузевими є органи, які створюються радою для керівництва відповідною галуззю місцевого управління (житлове господарство, соціальна сфера, земельні відносини, культура, освіта, охорона здоров'я та довкілля тощо). Функціональними є відділи й управління, які здійснюють координаційно-регулюючу або контрольну діяльність (фінансове управління, контрольна інспекція тощо).

Галузеві та функціональні виконавчі органи місцевих рад мають різне найменування — відділи, управління й інші виконавчі органи. На практиці місцеві ради створюють головні управління (м. Харків), адміністрації (м. Одеса), департаменти (м. Львів), комісії, комітети, служби.

¹ Рішення Сумської міської ради від 25 лютого 2004 року № 685-МР «Про структуру апарату та виконавчих органів Сумської міської ради» // Офіційний сайт Сумської міської ради.

240

Положеннями про виконавчі органи, які приймаються на сесії відповідної ради, регулюється правовий статус відділів і управлінь, визначаються їх функції, завдання, повноваження, структура, взаємовідносини та зв'язки, матеріально-фінансова основа. За структурою управління та відділи різняться залежно від функцій та завдань, що закріплені за ними. У самостійних виконавчих органах, як правило, виокремлюються такі внутрішні ланки: керівництво, апарат при керівництві, відділи, сектори, можуть створюватися госпрозрахункові підрозділи.

Основною організаційною формою роботи відділів та управлінь є персональна діяльність керівника. Відповідно до положення про виконавчий орган, керівник (начальник, завідувач): керує діяльністю і несе персональну відповідальність за виконання покладених на орган завдань; розподіляє обов'язки між заступниками; видає в межах своєї компетенції накази, контролює їх виконання; подає голові пропозиції щодо штатного розпису та кошторису видатків на утримання органу; розпоряджається коштами, переданими для фінансування витрат на утримання підвідомчої мережі та виконання програм у окремій сфері; представляє орган у взаємовідносинах з фізичними та юридичними особами; забезпечує координацію діяльності структурних підрозділів, контролює ведення діловодства; виконує інші повноваження згідно із законодавством.

§ 5. Функції та компетенція виконавчих органів місцевих рад

Виконавчі органи місцевих рад здійснюють різні функції, які можуть бути класифіковані на певні групи. Залежно від сфери діяльності можна вирізняти політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну функції. Як органи, що створюються місцевою радою для безпосереднього керівництва відповідною галуззю місцевого господарства, виконавчі органи здійснюють планування, прогнозування, облік, контроль, координацію і здійснення кадрової політики.

Для виокремлення виконавчих органів серед інших організаційних структур територіальної громади в основу класифікації можна покласти й характер діяльності цих органів. Залежно від цього їх функції поділяються на: *організаційні* — діяльність, що безпосередньо спрямована на надання депутатам місцевої ради інформаційної та юридичної допомоги у здійсненні їх повноважень; *виконавчі* — діяльність, яка має спрямування на реалізацію рішень ради, а також рішень, прийнятих іншими органами державної влади; *розпорядчі* — діяльність, яка характеризується самостійним розглядом та вирішенням питань, віднесених законодавством до відання виконавчих органів; *правоохоронні* — діяль-

ність, спрямована на забезпечення прав та свобод членів територіаль-
241

ної громади, підприємств і організацій, які функціонують на відповідній території.

Згідно з функціями виконавчих органів встановлюється їх компетенція. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає такі предмети відання виконавчих органів: соціально-економічний та культурний розвиток, планування і облік, бюджет, фінанси та ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування; громадське харчування, транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура та спорт; регулювання земельних відносин і охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; оборонна робота; забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян.

Повноваження виконавчих органів розділяються на власні (самоврядні) й делеговані. Крім значного переліку повноважень, що має місце в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження виконавчих органів закріплюються в галузевому законодавстві (наприклад, у законах України «Про нафту і газ», «Про охорону атмосферного повітря», «Про меліорацію земель», «Про гідрометеорологічну діяльність», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про позашкільну освіту») тощо.

242

Глава 17

Відносини органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян, судовими, правоохоронними органами та органами юстиції

§ 1. Відносини органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян

Держава, місцеве самоврядування і громадські формування є самостійними частинами політичної системи суспільства, кожна з яких має власну структуру, принципи організації та діяльності. Вони є незалежними у вирішенні питань, що належать до їх компетенції, і водночас тісно взаємодіють між собою. Зокрема, демократична держава усіляко підтримує самостійність громадських формувань, які у свою чергу допомагають державі вирішувати завдання соціально-економічного і культурного характеру, беруть участь у формуванні самих органів

публічної влади тощо.

На сьогодні важливим напрямком діяльності держави є якісна зміна її взаємовідносин із громадськими формуваннями. Насамперед, йдеться про переорієнтацію діяльності держави від прямого керівництва громадськими формуваннями до сприяння реалізації конституційного права громадян України на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод, як це передбачено ст. 36 Конституції. Усвідомлення суспільного значення об'єднань громадян для формування громадянського суспільства і демократичної держави привело до їх інституціоналізації, тобто правового нормування порядку їх створення та діяльності з боку держави. В Україні правовий статус об'єднань громадян визначається законами «Про об'єднання громадян», «Про політичні партії в Україні», «Про молодіжні та дитячі громадські організації» тощо.

243

Загальні принципи взаємодії органів державної влади з об'єднаннями громадян закріплені у ст. 8 Закону «Про об'єднання громадян»: 1) держава забезпечує додержання прав і законних інтересів об'єднань громадян, легалізованих у порядку, передбаченому законом; 2) втручання державних органів та службових осіб у діяльність об'єднань громадян, так само як і втручання об'єднань громадян у діяльність державних органів, службових осіб не допускається, крім випадків, передбачених Законом. Взаємодія об'єднань громадян із органами місцевого самоврядування ґрунтується фактично на тотожних засадах, що дає підстави для висновку про спільність вихідних засад взаємовідносин об'єднань громадян з усіма органами публічної влади. Однак на характер взаємодії суттєво впливає вид самого об'єднання громадян, адже всі вони, незалежно від назви, поділяються на політичні партії та громадські організації.

Політичні партії відіграють особливу роль у політичній системі. Держава та місцеве самоврядування є тими соціальними інститутами, де партійні інтереси можуть виступати як суспільні, забезпечуватися владною підтримкою, супроводжуватися механізмом їх реалізації. Однак державний і муніципальний апарат не повинен «зрощуватися» з партійним, тому органам публічної влади та їх посадовим особам заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, сприяти у провадженні їх діяльності. Членами політичних партій не можуть бути судді, працівники прокуратури, працівники органів внутрішніх справ, співробітники СБУ та військовослужбовці.

Політичні партії відіграють ключову роль у формуванні органів публічної влади, оскільки є головними суб'єктами права висунення кандидатів на всі виборні посади в органах публічної влади — від поста Президента України до депутата місцевої ради. Саме за партійною ознакою потім формуються депутатські фракції у Верховній Раді України, Верховній Раді АРК та місцевих радах, новий склад уряду (особливо ко-

аліційного).

На відміну від політичних партій, громадські організації обмежені в можливостях участі у виборчому процесі. Вони не мають права висувати кандидатів на виборах чи брати участь у фінансуванні передвиборної кампанії, однак можуть поряд із партіями брати участь у передвиборній агітації.

Всі об'єднання громадян підлягають обов'язковій легалізації, яка може бути здійснена шляхом реєстрації або повідомлення про заснування. Політичні партії та міжнародні громадські організації підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України, їх місцеві осередки та місцеві об'єднання громадян — Головним управлінням Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласними, Київським та Севастопольським міськими, районними, районними в 244

містах Києві та Севастополі управліннями юстиції, виконкомами сільських, селищних, міських рад. Всеукраїнські та місцеві громадські організації можуть легалізуватися і шляхом повідомлення про заснування. Для здійснення цілей і завдань зареєстровані об'єднання громадян можуть представляти і захищати свої законні інтереси та інтереси своїх членів у державних та громадських органах, брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації), вносити пропозиції до органів публічної влади тощо. Центральні органи об'єднань громадян мають право розробляти і вносити на розгляд органів публічної влади проекти нормативно-правових актів з питань своєї статутної діяльності. Під час зустрічей з посадовими особами органів публічної влади представники об'єднань громадян мають змогу інформувати їх про наявні в суспільстві проблеми, висловлювати власне бачення шляхів і способів їх вирішення.

Об'єднання громадян беруть активну участь у вирішенні питань місцевого значення та в діяльності органів місцевого самоврядування. Їх представники можуть бути присутніми на сесіях місцевих рад з правом дорадчого голосу, брати участь у засіданнях постійних комісій місцевих рад, виконавчих комітетів, загальних зборах громадян за місцем проживання, проводити спільні засідання з органами самоорганізації населення.

Невтручання в законну статутну діяльність об'єднань громадян з боку органів публічної влади та їх посадових осіб не виключає контролю за законністю їх функціонування. Зокрема, органи, які проводять їх легалізацію, здійснюють контроль за додержанням ними положень статутних документів; нагляд за додержанням законності об'єднаннями громадян здійснюють органи прокуратури, а контроль за джерелами, розмірами надходжень і сплатою податків — фінансові органи й органи Державної податкової адміністрації.

§ 2. Відносини органів державної влади, органів влади

Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з судовими органами та органами юстиції

Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Суди теж є органами публічної влади, однак, на відміну від інших, вони перебувають поза політикою і здійснюють розгляд справ фахово, неупереджено, виключно на основі закону. При здійсненні правосуддя судді є незалежними і підкоряються лише закону. Вплив на суддів і втручання в діяльність судді при здійсненні правосуддя забороняється і тягне за собою відповідальність згідно з законодавством. Однак належне здійснення правосуддя потребує організаційного, кадрового, матеріально-фінансо-

245
вого, інформаційного та іншого забезпечення судів. Це обумовлює необхідність постійної взаємодії судів з главою держави, органами законодавчої та виконавчої влади, з органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування. Така взаємодія передбачена законодавством і виявляється в різних формах, починаючи від формування суддівського корпусу і закінчуючи матеріально-фінансовим забезпеченням суддів.

Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстроково. Список народних засідателів затверджується місцевою радою за поданням голови місцевого суду строком на чотири роки. Конституційний Суд України формується на паритетних засадах різними гілками влади: глава держави, парламент і з'їзд суддів України призначають до його складу по шість суддів. У процесі формування особового складу Вищої ради юстиції беруть участь усі гілки державної влади, а також представники адвокатури, прокуратури і юридичної науки.

Усі судді мають гарантією недоторканності: суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку. У свою чергу, судові органи задіяні у процедурі притягнення до відповідальності посадових осіб органів публічної влади. Зокрема, в межах процедури імпичменту Президента Верховний Суд України дає висновок про наявність у діях глави держави ознак складу злочину, а Конституційний Суд України — про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи. Керівники інших органів публічної влади можуть бути притягнуті в судовому порядку до кримінальної чи адміністративної відповідальності.

Активна взаємодія органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування із судовими органами відбувається в інформаційній сфері. Вони зобов'язані надавати судам інформацію і документи, необхідні для вирішення конкретних судових справ. У свою чергу, народні депутати доволі часто звертаються до судів зі своїми запитами і зверненнями.

Взаємодія судових органів із Президентом України є досить багато-

гранною. Крім номінаційних повноважень глави держави, він наділений установчими повноваженнями щодо судів. Згідно зі ст. 20 Закону України «Про судоустрій України», суди загальної юрисдикції утворюються і ліквіднуються Президентом за поданням Міністра юстиції України, погодженим з Головою Верховного Суду України або головою відповідного вищого спеціалізованого суду. Кількість суддів у судах визначається Президентом за поданням Голови Державної судової адміністрації України, погодженим із Головою Верховного Суду України чи головою відповідного вищого спеціалізованого суду.

246

Взаємодія судових органів з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування полягає в матеріально-технічному, кадровому, правовому, інформаційному забезпеченні, яке здійснюється Міністерством юстиції України, Міністерством юстиції АРК, управліннями юстиції на місцях, Державною судовою адміністрацією України. Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації вишукують можливості для забезпечення суддів, поліпшення умов житла робітників судових органів, розглядають питання матеріально-технічного забезпечення судів.

§ 3. Відносини органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з органами прокуратури,

Служби безпеки України та органами внутрішніх справ

Прокуратура, Служба безпеки України та органи внутрішніх справ належать до категорії правоохоронних органів. Їх основним завданням є забезпечення законності й правопорядку, попередження і припинення злочинів та адміністративних проступків.

Взаємодія органів публічної влади з органами прокуратури пов'язана здебільшого зі здійсненням прокурорського нагляду. Прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів АРК, місцевими радами, їх виконавчими органами, посадовими особами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.

Взаємодія виявляється і через установчу функцію вищих органів державної влади. Так, Генеральний прокурор України призначається Президентом за погодженням з Верховною Радою України, а звільняється з посади главою держави самостійно. Персональний склад колегії Генпрокуратури затверджується парламентом за поданням Генерального прокурора. Прокурор АРК призначається на посаду Генеральним прокурором за погодженням з Верховною Радою АРК, а всі інші прокурори — Генеральним прокурором самостійно. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його

відставку з посади.

Генеральний прокурор, його заступники мають право брати участь у засіданнях парламенту й уряду України, колегій центральних органів виконавчої влади. Генеральний прокурор, прокурор АРК, їх заступники мають право брати участь у засіданнях Верховної Ради АРК та її ор-

ганів, Ради міністрів АРК, колегій міністерств, комітетів і відомств АРК, місцевих рад, їх виконавчих комітетів. Прокурори областей, міст Києва і Севастополя, районні, міжрайонні, міські, транспортні та інші прирівняні до них прокурори, заступники і помічники прокурорів мають право брати участь у засіданнях місцевих рад, їх виконавчих комітетів, інших органів місцевого самоврядування.

Втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у діяльність прокуратури по нагляду за додержанням законів або по розслідуванню справ забороняється. Вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність, передбачену законом. Звернення представників влади, інших посадових осіб до прокурора з приводу конкретних справ і матеріалів, що перебувають у провадженні прокуратури, не можуть містити будь-яких вказівок або вимог щодо результатів їх вирішення.

Прокуратура відіграє ключову роль у процедурах, пов'язаних із притягненням певних осіб до конституційно-правової відповідальності. Зокрема, згідно зі ст. 111 Конституції України, для проведення розслідування у справі про усунення Президента з поста в порядку імпичменту Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої обов'язково входить спеціальний прокурор. Подання до Верховної Ради України щодо надання згоди на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності вносить Генеральний прокурор України. Прокурори здійснюють повноваження, спрямовані на усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяють, шляхом опротестування актів органів та посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

При виявленні порушень закону прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мають право: 1) опротестувувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АРК, центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, рішення і дії посадових осіб; 2) вносити подання або протест на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень; 3) порушувати в установленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій; 4) давати приписи про усунення порушень закону; 5) вносити подання до державних органів, гро-

мадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли.

Фінансування органів прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Розміри асигнувань на утримання ор-
248

ганів прокуратури затверджуються парламентом за поданням Генерального прокурора України. Місцеві ради, їх виконавчі органи забезпечують розташовані на їх території органи прокуратури відповідними службовими приміщеннями на умовах оренди. Транспортними і матеріально-технічними засобами органи прокуратури забезпечуються за рахунок Державного бюджету України в централізованому порядку, що визначається Президентом України.

Далі розглянемо *взаємовідносини органів публічної влади з органами Служби безпеки України*. Служба безпеки України (СБУ) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який підпорядкований Президенту і підконтрольний Верховній Раді України. Організаційна структура СБУ визначається главою держави, а її загальна структура, чисельність і функції — парламентом. За поданням Верховної Ради України Президент призначає Голову СБУ, а за поданням Голови СБУ — його заступників та склад колегії СБУ. Начальники регіональних органів СБУ призначаються з відома глави місцевої держадміністрації.

Глава держави встановлює форми і розміри грошового забезпечення, а також здійснює як особисто, так і через уповноважені ним органи контроль за діяльністю СБУ, яка повинна регулярно інформувати Президента і спеціально призначених ним посадових осіб про свою діяльність. Голова СБУ щорічно подає Президенту письмовий звіт про діяльність СБУ та постійно інформує парламент і комітет з питань оборони і державної безпеки про свою діяльність, про стан державної безпеки, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань. Згідно з Указом Президента від 22 жовтня 1998 року № 1172/98 «Про контроль за діяльністю Служби безпеки України», постійний контроль здійснює Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю СБУ, який призначається Президентом і йому підпорядковується.

Взаємодія СБУ з Кабінетом Міністрів України здійснюється з питань фінансування, соціально-побутового, матеріально-технічного забезпечення. Органи влади на території Автономної Республіки Крим, місцеві держадміністрації та органи місцевого самоврядування сприяють СБУ, її органам і підрозділам у вирішенні житлових, соціально-побутових проблем, а також забезпеченням транспортом і зв'язком.

Взаємодія органів публічної влади з органами внутрішніх справ (далі — ОВС) є найбільш тісною й багатогранною серед усіх правоохоронних органів. У системі ОВС провідне місце посідає *міліція*, організаційна структура і штатна чисельність якої визначаються в порядку, встановлюваному урядом України.

Ефективне виконання міліцією покладених на неї завдань можливе лише за умови тісної співпраці з іншими органами публічної влади. Водночас ряд обов'язків міліції передбачає взаємодію з іншими органами

249
ми публічної влади. Зокрема, міліція відповідно до своїх завдань зобов'язана: 1) подавати в межах наданих прав допомогу депутатам, представникам органів публічної влади у здійсненні їх законної діяльності, якщо їм чиниться протидія або загрожує небезпека з боку правопорушників; 2) забезпечувати виконання рішень місцевих рад, прийнятих ними в межах компетенції, з питань охорони громадського порядку і правил торгівлі.

Депутати всіх рівнів мають право звертатися до органів міліції із зверненнями або запитамі. У свою чергу, міліції надано право безкоштовно і безперешкодно отримувати від органів публічної влади за письмовим запитом відомості, необхідні у справах про злочин, які перебувають у її провадженні.

У межах своєї компетенції місцеві ради можуть здійснювати контроль за діяльністю міліції. Заступник Міністра внутрішніх справ України — начальник Головного управління МВС України в Криму, начальники головних управлінь, управлінь МВС України в областях, містах та начальники їх міських і районних відділів (управлінь) один раз на рік звітують перед місцевими радами про стан боротьби із злочинністю та охорони громадського порядку.

Виходячи із завдань, що стоять перед ОВС, вони постійно співробітничать з органами місцевого самоврядування. Багаторічною практикою вироблено різні форми такої взаємодії — обмін інформацією, спільний аналіз стану правопорушності, розробка і здійснення профілактичних заходів, узгодження дій тощо. Органи міліції повідомляють органи державної влади та місцевого самоврядування про аварії, пожежі, катастрофи, стихійні лиха та інші надзвичайні події, і разом з цими органами, внутрішніми військами, СБУ вживають негайних заходів для ліквідації їх наслідків, рятування людей, надання їм допомоги, охорони майна, що залишилося без нагляду.

У свою чергу, органи місцевого самоврядування повинні: 1) забезпечувати доступ та перебування працівників міліції на своїй території й у приміщеннях з метою запобігання та припинення злочинів, переслідування і затримки осіб, підозрюваних у їх вчиненні, гарантування громадської безпеки; 2) безперешкодно надавати міліції за письмовим запитом відомості, необхідні у справах про злочини; 3) у випадках, передбачених законом, безперешкодно надавати свої транспортні засоби та засоби зв'язку; 4) розглядати внесені подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушень.

При виконавчих комітетах місцевих рад діють координаційні ради по профілактиці правопорушень і боротьбі зі злочинністю, засідання яких за участю сільського, селищного чи міського голови, прокурора району,

начальника ОВС, голови місцевого суду, начальника відділу державної служби охорони та інших керівників проводяться щоквартально.

250

Згідно з Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції», місцева міліція утворюється за рішенням органів місцевого самоврядування на підставі подання місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад, погодженого з МВС України. Керівник місцевої міліції звітує перед радою про стан охорони громадського порядку та громадської безпеки на відповідній території у встановлені радою строки.

Призначення і звільнення з посад керівника місцевої міліції, дільничних інспекторів, начальників структурних підрозділів здійснюється начальниками головних управлінь, управлінь МВС України в АРК, областях, містах Києві та Севастополі за погодженням з відповідною радою. На пленарних засіданнях місцевих рад вирішуються питання чисельності місцевої міліції, матеріально-технічне забезпечення її діяльності.

251

Навчальне видання

**ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО
І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

Підручник

За редакцією кандидата юридичних наук

доцента *С. Г. Серьогіної*

Редактор *О. М. Уліщенко*

Комп'ютерна верстка

і дизайн *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 12.04.2005.

90 1/16. Формат 60 Папір офсетний. Гарнітура Newton.

Ум. друк. арк. 16. Обл.-вид. арк. 15,7. Вид. № 188.

Тираж 5000 прим. Зам.

Видавництво «Право» Академії правових наук України

Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевського, 80

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.)

Виготовлено у ТОВ «Навчальний друк»
Україна, 61001, Харків, вул. Державінська, 38
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру:
серія ХК № 58 від 10.06.2002 р.