

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України
Національний університет «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Підручник

За редакцією кандидата юридичних наук,
доцента *С. Г. Серьогіної*

2-ге видання, перероблене та доповнене

*Затверджено Міністерством освіти і науки,
молоді та спорту України*

Харків
«Право»
2011

ББК 67.9(4 УКР)

Д 36

*Затверджено Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України як підручник для студентів вищих навчальних закладів
(лист 1/11-3550 від 11.05.2011 р.)*

*Підручник підготовлений викладачами кафедри державного будівництва
Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»*

Рецензенти:

Ю. П. Битяк, академік Національної академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор;

А. З. Георгіца, доктор юридичних наук, професор;

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

Авторський колектив:

І. І. Бодрова, канд. юрид. наук, доц. — глави 9, 13 (§ 2), 14 (§ 7); **С. В. Болдирєв**, канд. юрид. наук, доц. — глава 13 (§ 1, 3–6); **В. О. Величко**, канд. юрид. наук, доц. — глава 10; **П. М. Любченко**, д-р юрид. наук, проф. — глави 8, 11, 12, 14 (§ 2, 4–6); **О. Ю. Лялюк**, канд. юрид. наук, доц. — глави 2 (§ 7), 5 (§ 1, 6–7); **М. О. Петришина**, канд. юрид. наук — глава 15 (§ 1, 5); **С. Г. Серьогіна**, канд. юрид. наук, доц. — вступ, глави 1, 2 (§ 1–6), 3, 7, 14 (§ 1, 3), 15 (§ 2–4); **К. Є. Соляник**, канд. юрид. наук, доц. — глави 5 (§ 2–5), 16; **Т. В. Стещенко**, канд. юрид. наук, доц. — глави 6 (§ 1–3), 17; **Л. В. Челомбитько** — глави 4, 6 (§ 4–5).

Д 36 **Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні** : підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної. — 2-ге вид. переробл. та доповн. — Х. : Право, 2011. — 360 с.

ISBN 978-966-458-279-4

У підручнику системно викладені всі теми за вузівською програмою навчального курсу «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні». Розглядаються 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 Республіки 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 вузів і факультетів, науково-педагогічних працівників, державних і муніципальних службовців.

ББК 67.9(4 УКР)

© Бодрова І. І., Болдирєв С. В.,
Величко В. О. та ін., 2011

© «Право», 2005

© «Право», 2011

ISBN 978-966-458-279-4

Вступ

За час, що минув після видання підручника «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні» (2005 р.), у державотворчому процесі відбулися значні події, пов'язані із суттєвим оновленням політичної системи України, удосконаленням виборчого законодавства, розвитком правової основи місцевого самоврядування. З 2005 по 2011 рік Верховна Рада України прийняла велику кількість законодавчих актів, спрямованих на демократизацію суспільно-політичного життя, трансформацію форми правління, оптимізацію правових, організаційних та матеріально-технічних форм діяльності органів публічної влади. Такі процеси обумовлюють необхідність розробки належної навчально-методичної бази, випуску новітніх підручників і навчальних посібників з питань державного будівництва і місцевого самоврядування. Представлений підручник певною мірою являє собою відгук авторів на виклики сьогодення, обумовлені радикальними реформами державного апарату і системи місцевого самоврядування.

Авторами підручника зроблено спробу комплексного, систематичного викладу базових наукових знань у галузі державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні. Він має на меті досить повно і водночас лаконічно висвітлити всі 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 доволі часто застосовуються посилання на нормативний матеріал, наводяться статистичні дані та конкретні приклади з політико-правової практики України.

Робота над підручником значно ускладнювалася динамічністю чинного законодавства і процесами невинного реформування державного апарату й системи місцевого самоврядування, що обумовлювали суттєві зміни в організації їх роботи. Тому при роботі над підручником бажано час від часу звертатися до офіційних друкованих видань та офіційних сайтів органів публічної влади України в мережі Інтернет.

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

Державне будівництво і місцеве самоврядування як наука та навчальна дисципліна

§ 1. Поняття державного будівництва і місцевого самоврядування

Поняття «державне будівництво та місцеве самоврядування» в останні роки активно увійшло в науковий і політичний обіг, широко використовується в теорії державознавчих наук, у сфері законотворення, практиці державно-правового розвитку України. Однак однозначного розуміння даного терміна сьогодні немає у зв'язку із його багатогранністю, різними науковими підходами до визначення його змісту, певним відставанням теоретичних досліджень вітчизняної юридичної науки у галузі державного будівництва.

Державне будівництво і місцеве самоврядування може розглядатися в різних аспектах — як категорія державознавства, як наука та навчальна дисципліна, як певна сфера 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 відокремлені категорії.

Встановлюючи загальне поняття державного будівництва і місцевого самоврядування як державознавчої категорії, слід зазначити, що воно пов'язане перш за все з динамічною стороною організації публічної влади, тобто з діями владних інституцій, посадових осіб щодо впровадження у практику основних ідей, начал державної організації

політичного управління суспільством, вироблених на певному історичному етапі під впливом різноманітних факторів.

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 в собі 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 з 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, однак його зміст буде різнитися залежно від історичного відрізка 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», маємо на увазі процес формування державного апарату, не враховуючи систему 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 правої 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 су-

¹ Див.: Смирнова, Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні [Текст] / Т. С. Смирнова. – К. : Видав. дім «КМ Академія», 2001. – С. 25–39; Баймуратов, М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине [Текст] : монографія / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – Одесса : Юрид. л-ра, 2003. – С. 27–52.

пільства, управлінської діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Виходячи із сформульованого поняття державного будівництва і місцевого самоврядування, 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 *елементами* будуть засади організації і функціонування публічної 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, концепцій, 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.

Елементом змісту державного будівництва і місцевого самоврядування у 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 вливати на ці процеси, 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 в країні.

Говорячи про державне будівництво та 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 дозволяє 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 й 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 **вужькому значенні**, тобто як існуючу організацію системи органів публічної влади, то його **елементами** будуть принципи, функції, компетенція, структура, основи, форми і методи діяльності зазначених органів. На наш погляд, дані юридичні показники доцільно надалі іменувати 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 історичних 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 «державного будівництва і місцевого самоврядування» у широкому значенні.

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

Організація публічної влади ніколи не залишається незмінною, вона перебуває в постійному розвитку. У даному 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 зараз 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 р. стала результатом компромісу основних політичних еліт і свідченням реального співвідношення суспільних сил на момент її прийняття. Як наслідок, перехідний характер української державності, таких її компонентів, як економічна, політична і правова системи, містить у собі декілька варіантів можливого розвитку². Проте прийняття Основного Закону дало можливість провести низку суттєвих політико-правових реформ, спрямованих на формування більш ефективної, сучасної 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 окремі закони досі не прийняті. Саме тому Верховна Рада України якнайшвидше має врегулювати законодавчі прогалини щодо організації державного управління і місцевого самоврядування, прискорити розгляд законопроектів про адміністративно-територіальний устрій, нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (а можливо, й Муніципаль-

¹ Проблемы теории государства и права [Текст] / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Юристъ, 2001. – С. 122.

² Тацій, В. Я. Становлення правової державності в Україні в аспекті конституціоналізму [Текст] / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика // Конституційно-правові засади становлення української державності. – Х. : Право, 2003. – С. 10.

ного кодексу), з тим щоб 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, взаємодоповнюючи, 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 мають бути спрямовані насамперед 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 ст. , коли державні рішення приймаються на власній політичній та інтелектуальній основі, особливо гостро відчувається потреба в концентрації і координації зусиль вітчизняних професійних науковців на дослідженні проблем, 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.

Основними напрямками здійснення державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі є: 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 апарату 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 в апараті публічної влади; 7) запровадження чітких процедур політичної та юридичної відповідальності при здійсненні публічної влади; 8) удосконалення системи підготовки кадрів для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, правових та організаційних форм і методів діяльності органів публічної влади; 9) запровадження технологій «електронного врядування»; 10) раціоналізація документообігу в органах публічної влади; 11) упорядкування системи дорадчих, координаційних та інших допоміжних структур при органах публічної влади; 12) 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 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.

Проте існує об'єктивна потреба в комплексному, поглибленому вивченні системно-структурної організації органів публічної влади, їх організаційних і діяльнісних аспектів, з урахуванням теоретичних та практичних надбань, беручи до уваги політичні, економічні, правові та інші чинники, що впливають на даний об'єкт. Це завдання й покликана виконувати наука державного будівництва і місцевого самоврядування, яка, спираючись на досягнення інших загальнотеоретичних суспільних та юридичних наук, вивчає з різних сторін питання організації й діяльності органів публічної влади, що дозволяє синтезувати політичний, історичний, юридичний, економічний, соціальний підходи до аналізу даної проблематики й 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** виступають народ (як джерело влади), територіальні громади (як первинні суб'єкти місцевого самоврядування), органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також інститути громадянського суспільства (політичні партії, громадські організації тощо). **Об'єктом** цих відносин є 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 означених відносин відбувається постійно, то загалом вони становлять 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 у суспільному організмі. Він має організаційний характер, оскільки при цьому відбувається структурування публічної влади, її інституціоналізація, а потенційні можливості владних інститутів зі статичного 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 та місцевого самоврядування*. Аналогічно називається й наука, що вивчає всі складові процесу державного будівництва і місцевого самоврядування, та навчальна дисципліна, покликана надати студентам відповідні наукові знання.

Сьогодні існують різні підходи до встановлення сутності і характеристики предмета науки державного будівництва і місцевого самоврядування. З точки зору авторів даного підручника, значно більш продуктивним і обґрунтованим є *«організаційний» підхід* до визначення предмета даної науки, який полягає в дослідженні різноманітних аспектів існування органів публічної влади як особливого роду організацій¹. Дійсно, 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 владний, організуючий вплив на суспільство. Інші елементи виявляють себе тільки у 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, якими 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.

¹ Свирский, Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине [Текст] : учеб. пособие / Б. М. Свирский – Х. : Эспада, 2001. – С. 8; Журавський, В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. – К. : Ін Юре, 2003. – С. 35.

Існування органів публічної влади виявляється насамперед у правовідносинах. У правовідносинах статичні й динамічні елементи виявляються в комплексі: одні з них характеризують орган публічної влади як суб'єкт правовідносин, другі — визначають його права й обов'язки у 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.

З наведеного видно, що мало 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, найбільш ефективно функціонували. Це потребує комплексного підходу до вивчення всіх елементів, з яких складається існування органів публічної влади, наукового дослідження організації їх роботи. Означені 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: 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 основи 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, пов'язані із питаннями наукової організації праці, методами діяльності в органах публічної влади. 4. Відносини, які виникають у процесі взаємодії органів публічної влади між собою, іншими елементами політичної системи та правоохоронними органами.

Зазначені відносини є досить різними — одні з них регулюються нормами конституційного, адміністративного, фінансового, екологічного, трудового та інших галузей права і тому іменуються організаційно-правовими. Інші регламентовані на рівні корпоративних норм, звичаїв,

правил ділового спілкування. Однак всі вони є *однорідними*, оскільки 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

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 даної науки, лише частково урегульовані правом, оскільки вона тісно пов'язана з дослідженням практичної сторони організації й діяльності органів публічної влади.

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* даної науки полягає в тому, що система органів державної влади і місцевого самоврядування вивчаються у межах її предмета з урахуванням політичних, історичних, економічних, правових, організаційних, соціологічних факторів. Вона синтезує теоретичний і практичний підхід, що дозволяє виробляти власну систему основних понять, теоретичних висновків 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 виділити розділ, присвячений вивченню державного будівництва і місцевого самоврядування як державознавчої категорії, аналізу його елементів та основних напрямів здійснення. Окрім цього, цей блок включає й розділ, в якому вивчається предмет, система, джерела, методологія, завдання даної 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 органі-

зації 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.* Охоплює наукові знання про організацію роботи аналогічних чи однотипних органів публічної влади у 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 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.* Блок охоплює наукові знання про правові основи державного будівництва і 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 і 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 і діяльність Верховної Ради АРК, Ради міністрів та інших органів виконавчої влади АРК.

9. *Організація місцевого самоврядування в Україні.* До даного 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 даного 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 у законодавчих і виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування із судовими і правоохоронними органами.

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

¹ Колодій, А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник; за ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 8.

вання комплексного характеру й тих елементів, які найбільш яскраво відображають особливості предмета даної науки.

Існує й точка зору, згідно з якою наука державного будівництва і місцевого самоврядування не являє 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 України¹. Деякі автори вважають, що предмет дисципліни державного будівництва і місцевого самоврядування повинен бути скорочений за рахунок виключення питань організації роботи органів державної влади та органів влади АРК і таким чином повністю трансформуватися в муніципальне право².

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 останні роки більше десяти 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. Слід керуватися не механічним впровадженням досягнень зарубіжної думки, а власними історичними традиціями і досвідом. Так, серед вчених Російської Федерації, які віддали пріоритет розвитку виключно муніципальному праву, сьогодні обговорюється питання про прогалини, що утворилися у сфері дослідження правового статусу та організації роботи органів

¹ Чукаєва, В. А. Государственное строительство и самоуправление Украины [Текст] : учеб. пособие / В. А. Чукаєва. – Днепропетровск : Наука и образование, 1999. – С. 4.

² Пережняк, Б. А. Муніципальне право як наука і навчальна дисципліна [Текст] / Б. А. Пережняк // Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 72–73.

публічної влади. Відповідно обґрунтовується необхідність запровадження нових спеціальних дисциплін, у межах яких комплексно вивчалися б питання організації державних і муніципальних органів публічної влади, готуються навчальні посібники з даної тематики¹. Російські науковці Є. Г. Анімица, 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, які складаються у просторі місцевого співтовариства².

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

Перед наукою державного будівництва і місцевого самоврядування на сучасному етапі стоїть цілий ряд складних, 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, як загальна теорія

¹ Габричидзе, Б. Н. Органы государственной власти современной России [Текст] : учеб. пособие / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. – М. : Изд-во «Дашков и К^о», 2003. – С. 9–10; Цейтлин, Р. С. История государственного управления и муниципального самоуправления в России [Текст] : учеб. пособие / Р. С. Цейтлин, С. А. Сергеев. – М. : Омега-Л, 2003. – С. 3; Анимица, Е. Г. Основы местного самоуправления [Текст] : учебник / Е. Г. Анимица, А. Т. Тертышний. – М. : Инфра-М, 2000. – С. 10.

² Анимица, Е. Г. Основы местного самоуправления [Текст] : учебник / Е. Г. Анимица, А. Т. Тертышний. – М. : Инфра-М, 2000. – С. 10.

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; 6) 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 ст. і розвивалася в тісному зв'язку зі становленням і еволюцією вітчизняного конституціоналізму у другій половині ХІХ — на початку ХХ ст., що обумовило активізацію державознавчих досліджень з питань вибору й запровадження оптимальних моделей організації державної влади, місцевого самоврядування, форм народного представництва, організації виборчого процесу. У до-революційний період такі дослідження проводилися у межах наук державного і поліцейського права. Різні концепції щодо організації місцевого самоврядування у 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. Тимофєєв та ін. Після конституційної реформи 1905 р. виходять роботи з питань організації роботи парламенту, гарантій депутатської діяльності, форм урядової відповідальності, народного суверенітету, які належали А. А. Алексєєву, Б. О. Кістяківському, В. М. Гессену, Б. Є. Нольде, М. І. Палієнка, П. О. Покровському, Є. К. Трубецькому. Розробки цих вчених є цінними й нині, а їх теорії і доктрини фундаментального характеру багато в чому актуальними для сучасної науки.

Після Жовтневої революції 1917 р. 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 у 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 виникає поняття «радянського будівництва», яке розглядалося і як процес побудови радянської держави, і як організація центрального та місцевого радянського апарату.

Після утворення в 1923 р. секції радянського будівництва при Комуністичній академії в Москві та Наради з питань радянського будівництва в 1924 р. при Президії ЦВК СРСР як органу, що займався вивченням і розробкою питань, пов'язаних із організацією та функціонуванням місцевих рад, виникають 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 р. вважається 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 Колесников, А. И. Советское строительство (научные предпосылки) [Текст] / А. И. Колесников. – М. : Коммунистическая акад., 1926. – С. 20.

² Калинин, М. И. О советском строительстве [Текст] / М. И. Калинин // Советское строительство. – 1926. – № 1. – С. 5.

³ Дурденевский, В. Французские книги о советском строительстве [Текст] / В. Дурденевский // Советское строительство. – 1928. – № 10. – С. 74.

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

З метою активізації науково-дослідницької роботи, узагальнення практичного досвіду радянського будівництва у 1925 р. в Москві на базі секції радянського будівництва при Комуністичній академії було організовано Інститут радянського будівництва (нині Інститут держави і права РАН), а у 1928 р. Інститут радянського будівництва і права (нині Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого») створюється в Харкові.

Навчальну дисципліну «радянське будівництво» починають викладати спочатку в партійних школах, а з 1929 р. — у вищих навчальних закладах. У зв'язку з домінуванням серед учених того періоду поглядів щодо відмирання права при соціалізмі та його заміні організаційно-технічними нормами, 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 рр. державне та адміністративне право знову функціонують як самостійні навчальні дисципліни², які повністю поглинають курс радянського будівництва. У цей період настають складні часи для розвитку наукової думки. В умовах тоталітарної державності, примату марксистсько-ленінської ідеології, репресій проти більшості 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. Виходять праці, в яких обґрунтовується несамостійний характер радянського будівництва, відсутність власного предмета і завдань³. Розвиток науки державного будівництва практично паралізується на десятиліття.

У повоєнний період, починаючи з 1946 р., у Вищій партійній школі при ЦК ВКП (б) та інших навчальних закладах з підготовки керівних

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

² Фадеев, В. И. Советское строительство как наука : становление и развитие (1917–1936 гг.) [Текст] / В. И. Фадеев. — М. : ВЮЗИ, 1986. — С. 12; Советское государственное право [Текст] : учеб. для юрид. ин-тов / под ред. А. Я. Вышинского. — М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1938. — С. 58–60, 80.

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

партійних і радянських працівників поновлюється викладання навчальної дисципліни «радянське будівництво», однак її вивчення здійснюється, як правило, факультативно¹. Глибоким дослідженням проблематики радянського будівництва того періоду виділяється робота О. О. Аскерова «Нариси радянського будівництва», яка була видана у 1953 р. і по-суті стала єдиним навчальним посібником з курсу до 60-х рр. 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 з процесі практичної діяльності радянського державного апарату. Вивчення цих відносин і становить предмет радянського будівництва»².

На початку 60-х рр. наука збагатилася новими дослідженнями її предмета, чому сприяло обговорення відповідної проблематики на науково-практичних конференціях, видання нових навчальних посібників, наукових статей. Зрештою більшість дослідників дійшли висновку, що наука радянського будівництва є самостійною³. Водночас починає обстоюватися можливість розгляду радянського будівництва не тільки як науки, а й як важливої галузі державного будівництва, елементу радянської державності⁴.

Новий етап розвитку науки радянського будівництва пов'язаний із партійними директивами 1964 р. щодо необхідності підготовки кадрів для радянського апарату, озброєних знаннями теорії і практики радянського будівництва⁵. Для цього було визнано за необхідне викладати

¹ 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.

² Аскеров, А. А. Очерки советского строительства [Текст] / А. А. Аскеров. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1953. – С. 12.

³ За дальнейшего развитие науки советского строительства // Советское государство и право. – 1961. – № 5. – С. 116–120; Мокичев, К. О советском строительстве как научной дисциплине [Текст] / К. Мокичев, Я. Уманский, Е. Козлова // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 2. – С. 26–27; Козлова, Е. И. Советское строительство [Текст] : учеб. пособие / Е. И. Козлова. — М. : ВЮЗИ, 1960.

⁴ Барабашев, Г. В. Советское строительство [Текст] : учеб. пособие / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит., 1961. – С. 10.

⁵ Постановление ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему развитию науки и улучшению юридического образования в стране» // Коммунист. – 1964. – № 12. – С. 71–74.

радянське будівництво в усіх юридичних вузах 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 в Харківському юридичному інституті. В Інституті держави і права АН УРСР у 1967 р. починає функціонувати відділ радянського будівництва. Із 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 і трудовими колективами. Виникають нові погляди на сутність і предмет радянського будівництва, серед яких заслуговує на увагу позиція В. М. Горшенєва, А. І. Кіма, В. С. Основіна, Ю. Г. Судніцина, які обстоювали «процесуальну» концепцію предмета науки радянського будівництва, іменуючи її процесуальною галуззю радянського державознавства¹.

У 70-80-ті рр. 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 напрямів 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 цей 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 найбільш видатних представників яких можна зазначити 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. Кузнєцову, 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,

¹ Горшенев, В. М. Соотношение советского строительства и других отраслей советского государственного управления [Текст] / В. М. Горшенев, А. И. Ким, В. С. Основин, Ю. Г. Судницын : материалы науч. конф. правоведов. – Новосибирск, 1969. – С. 7.

Я. Н. Уманського, В. І. Фадєєва, О. Ф. Фрицького, В. В. Цветкова, М. О. Шафіра, Ю. С. Шемшученка, К. П. Шеремета, Л. П. Юзькова, В. Д. Яворського та ін.

Сучасний етап у розвитку науки державного будівництва і місцевого самоврядування пов'язаний із докорінними 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 призводить 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 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 поспішної й безапеляційної відмови 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, здійснюється 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 із цим виникла потреба розширити межі предмета даної науки і навчальної дисципліни й 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 у 1992 р. розпочалася розробка й викладання курсу «Державне будівництво і місцеве самоврядування

в Україні». Сьогодні 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. У результаті посилення уваги до цих питань за останні роки юридична література збагатилася новою навчальною літературою¹, дисертаційними дослідженнями. 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 та місцевого самоврядування та її місця в системі юридичних наук, однак вона йде у рамках ідей і теорій, що були висунуті попередниками. Так, В. О. Чукаєва є прибічником погляду на

¹ Чукаєва, В. А. Государственное строительство и самоуправление Украины [Текст] : учеб. пособие / В. А. Чукаєва. – Днепропетровск : Наука и образование, 1999. – 131 с.; Колодій, А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування [Текст] : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 304 с.; Ярмиш, О. Н., Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш; за заг. ред. Ю. М. Тодици – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.; Свирский, Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине [Текст] : учеб. пособие / Б. М. Свирский. – Харьков : Эспада, 2001. – 486 с.; Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник/ В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. – К. : Ін Юре, 2003. – 672 с.; Колодій, А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / за ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.; Гнилорібов, В. В. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : навч. посіб. / В. В. Гнилорібов, В. М. Тихонов. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004. – 376 с.; Колодій, А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник. — 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.; Трачук, П. А. Державне будівництво та місцеве самоврядування [Текст] : навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. / П. А. Трачук. – Закарпатський держ. ун-т. – Чернівці : Наші книги, 2007. – 280 с.

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 зльоти і падіння. Сформувавшись та отримавши найбільший розквіт у радянські часи, вона змогла довести свою необхідність у перехідний період й розширити обрії наукових досліджень. У новітній період наука державного будівництва та 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 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-дослідницької роботи та ставить нові завдання перед вченими в цій галузі.

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

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

¹ Чукаева, В. А. Государственное строительство и самоуправление Украины [Текст] : учеб. пособие / В. А. Чукаева. – Днепропетровск : Наука и образование, 1999. – С. 4.

² Свирский, Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине [Текст] : учеб. пособие / Б. М. Свирский. – Х. : Эспада, 2001. – С. 8; Журавський, В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. – К. : Ін Юре, 2003. – С. 35.

³ Колодій, А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / за ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 7.

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 загальнофілософські, загальнонаукові та спеціальні методи. У сучасній науці існує цілий арсенал *загальнофілософських* методів — діалектика, метафізика, матеріалізм, ідеалізм, монізм, плюралізм, гностицизм і агностицизм та ін. 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 невідпинному 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 напрямі конструктивної взаємодії різних теоретичних течій, розробці нових дослідницьких засобів. 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 стану економічного розвитку. У методологічному арсеналі сучасних державознавчих наук можливе й використання деяких постулатів *ідеалістично-*

го 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 та 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 у порівнянні 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 взаємозв'язаних цілями, принципами, формами, методами діяльності.

Наука державного будівництва та 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 аналіз практики їх застосування, що дозволяє проаналізувати, наскільки реалії відповідають вимогам законодавства.

Крім зазначених методів у сфері державного будівництва та 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 виробляються в рамках окремих наук (математичний, статистичний, моделювання, кібернетичний, психологічний, метод конкретно-соціологічних досліджень та ін.), 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 у розвитку досліджуваних об'єктів. *Метод конкретно-соціологічних досліджень* дозволяє 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 та 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 у 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 та 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 само-*

¹ Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області : Закон України від 05. 04. 2001 р. № 2352-III // Уряд. кур'єр. – 2001. – 20 черв.; Про реалізацію у м. Українка проекту «Місто – модель місцевого самоврядування» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24. 06. 2009 р. № 634 (з наст. змін. та допов.) // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 48. – Ст. 1619.

врядування — це інформаційні носії, матеріали, які містять знання у галузі державного будівництва і місцевого самоврядування, відомості про явища і процеси, що становлять предмет даної науки. Ці джерела можуть бути поділені на декілька *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).

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 у минулому, а також про тенденції їх розвитку на майбутнє. При цьому до джерел можна віднести не тільки праці вчених виключно даної наукової галузі, а й роботи дослідників суміжних правових наук, які служать 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, однак вони містять лише обмежену суму знань, що необхідна у навчальних цілях. Основна частина наукових ідей, поглядів, концепцій міститься у 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 у дослідницькому аспекті цінність мають як діючі акти, так і ті, що вже втратили чинність. Серед юридичних актів, що належать до джерел науки, можна виділити *нормативні акти, інтерпретаційні акти та акти застосування норм права*.

У системі діючих *нормативно-правових актів*, що виступають джерелами науки державного будівництва та 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 Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення»). Інформацію щодо окремих аспектів організації роботи органів 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» та ін.

Ще один щабель у системі нормативно-правових актів, які є джерелами науки державного будівництва та місцевого самоврядування, займають *підзаконні нормативні акти*, що визначають статус і порядок роботи органів публічної влади та їх структурних підрозділів. За суб'єктами прийняття у цій групі можна виділити *акти Президента України* (наприклад, укази «Про Положення про Адміністрацію Президента України», «Про положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України», розпорядження «Про охорону Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим», «Про забезпечення комплексного розвитку малих міст України» та ін.); *постанови Верховної Ради України* (наприклад, «Про деякі питання управління майном, що забезпечує діяльність Верховної Ради України», «Про структуру апарату Верховної Ради України», «Про затвердження Положення про

помічника-консультанта народного депутата України» та ін.); *постанови і рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим* (зокрема постанови «Про Регламент Верховної Ради Автономної Республіки Крим», «Про Положення про Секретаріат Верховної Ради Автономної Республіки Крим», «Про Управління справами Верховної Ради Автономної Республіки Крим» та ін.); *акти Кабінету Міністрів України* (серед яких *постанови* «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України», «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України», «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації», «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій», *розпорядження* «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування», «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування», «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» 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», «Про порядок зовнішнього оцінювання за критеріями відповідності рівня освіти та кваліфікації порядку підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування», наказ Головного Контрольно-ревізійного управління України «Про затвердження Стандарту державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна» та ін.); *акти місцевих органів публічної влади* (статуси територіальних громад, регламенти місцевих рад та місцевих державних адміністрацій, положення про відділи, управління та інші виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у місті рад, про відділи, управління місцевих державних адміністрацій, про апарат місцевих рад та ін.).

Правозастосовні акти як джерела науки державного будівництва та 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 акти правозастосовного характеру 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 13.09.2001 р. № 2678-III, «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з розглядом питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та процедуру його розгляду» від 24.04.2001 р. № 2392-III та ін.

До актів *інтерпретаційного характеру*, які є джерелами даної науки, можна віднести рішення Конституційного Суду України (наприклад, рішення від 19.05.1999 р. № 4-рп/99 (справа про запити народних депутатів України); від 09.02.2000 р. № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування); від 21.12.2001 р. №19-рп/2001 (справа щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради АРК з іншими видами діяльності) та ін.

Важливе значення мають інтерпретаційні акти центральних органів виконавчої влади, які можуть прийматися у формі роз'яснень, листів, рекомендацій. Як приклад можна зазначити: *постанову Центральної виборчої комісії № 7 від 22.01.2009 р. «Про роз'яснення з питань застосування окремих положень Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» під час підготовки і проведення позачергових виборів депутатів районних та обласних рад»; роз'яснення Головного управління Державної служби України «Щодо проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування» № 42/5690 від 10.10.2001 р., лист Фонду державного майна України від 02.04.2003 р. № 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*. Найбільш значними міжнародно-правовими актами, що відображають європейські стандарти у сфері організації роботи органів публічної влади, є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21.05.1980 р., Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. та ін.

Як джерела науки державного будівництва і місцевого самоврядування можуть виступати 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 отримують сьогодні 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 правозастосовну практику, науковці отримують 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

Навчальна дисципліна «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» викладається на юридичних факультетах вузів України з початку 90-х років ХХ ст. Вона має тісний взаємозв'язок із наукою державного будівництва і місцевого самоврядування. У багатьох аспектах вони збігаються, оскільки наука лежить в основі навчальної дисципліни, є її теоретичною базою. Однак навчальна дисципліна є більш вузькою за змістом, залежить від навчальної програми, кількості годин навчального курсу, 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 у передачі знань у більш концентрованому вигляді, допомозі слухачам засвоїти матеріал, отриманий у процесі наукових досліджень.

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

аліста в галузі права, який має необхідні професійні, організаційно-управлінські, ідейно-політичні навички і вміння. Адже у сучасних умовах 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 дає студентам теоретичні і прикладні знання, що дозволяють орієнтуватися у 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 самоврядних інституцій, активного процесу державного будівництва неможливо стати висококваліфікованим юристом без оволодіння цією системою знань.

Навчальний курс має й виховне значення, оскільки 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.

Питання для самоперевірки

1. Розкрийте зміст державного будівництва і місцевого самоврядування як категорії державознавства.
2. Що таке «елементи змісту державного будівництва і місцевого самоврядування» та яка їх наукова роль?
3. Дайте загальну характеристику конституційних основ державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні.
4. Назвіть основні напрями здійснення державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі.

5. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні як наука і місце у системі суспільних та юридичних наук.
6. Розкрийте зміст «організаційної», «процесуальної» та «управлінської» концепцій науки державного будівництва і місцевого самоврядування.
7. Назвіть прізвища вчених, що внесли найбільш суттєвий внесок у розвиток науки державного будівництва.
8. Які загальні та спеціальні методи наукового пізнання використовуються в науці державного будівництва і місцевого самоврядування?
9. З якими галузевими юридичними науками найтісніше пов'язана наука державного будівництва та місцевого самоврядування?
10. Проаналізуйте значення навчальної дисципліни «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні» для підготовки юристів.

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

Предмет науки державного будівництва і місцевого самоврядування загалом передбачає пошук відповіді на запитання: хто, коли, яким чином приймає рішення і яким чином їх реалізує? Відповідь на ці запитання не завжди очевидна через багаторівневість системи публічного управління. До того ж публічне управління як діяльність держави в цілому, що спрямована на організацію і регулювання суспільного життя людей за посередництва прийняття рішень і вчинення дій щодо їх реалізації, є об'єктом цілого комплексу наук — філософії, економічної теорії, політології і соціології, конституційного і адміністративного права, муніципального права, теорії управління, психології і антропології, історії, логіки і т. д. Усі ці науки досліджують різні аспекти організації та діяльності органів публічної влади: політичні і юридичні, соціальні і організаційні, аксіологічні і психологічні.

Будь-яка наука має свій об'єкт дослідження, який являє собою частину об'єктивної реальності, що перебуває у взаємодії із суб'єктом пізнання. Однак специфіка будь-якої науки зумовлена тим, що вона має свій предмет, тобто певну цілісність явищ, про-

цесів об'єктивної дійсності, виділену із багатьох об'єктів у процесі пізнання. До предмета науки входять лише головні, найбільш стійкі зв'язки, якості, ознаки, що виражають природу, сутність досліджуваних явищ і процесів. Знання ж про досліджуваний предмет отримують за допомогою системи пізнавальних принципів, прийомів, засобів і способів, які мають назву методології. Арсенал засобів та інструментів вивчення предмета науки державного будівництва і місцевого самоврядування включає всю багатоманітність основних принципів наукового пізнання, що дозволяють описувати різні сторони організації та діяльності органів публічного управління. Вони описують сферу публічного управління з різних боків, акцентуючи увагу на тих аспектах, осмислення яких вимагають пізнавальні або прикладні завдання, з метою формування повного і всебічного уявлення про статистику та динаміку органів державної влади і місцевого самоврядування.

Як було зазначено у попередній главі, предметом науки державного будівництва і місцевого самоврядування є суспільні відносини, що складаються в процесі організації та функціонування органів публічної влади. Лише комплексне розуміння предмета цієї науки може сприяти як утворенню ефективного механізму виявлення й формулювання актуальних проблем, переведенню їх у владні рішення, так і належній координації і керівництву діяльністю органів публічної влади щодо їх реалізації. Досягти цього можна шляхом використання системи юридичних показників, що називаються **елементами організації та діяльності органів публічної влади**.

Організація та діяльність органів публічної влади є складним, синтетичним явищем, сутність і зміст якого можна повною мірою з'ясувати тільки за допомогою аналізу окремих його частин, елементів, взаємозумовлених та органічно поєднаних між собою. Важливу роль при цьому відіграє поєднання організаційного, структурного та функціонального підходів, які дають можливість виявити розмаїття статичних і динамічних аспектів існування органів публічної влади, надати юридичну оцінку їх організації та діяльності і запропонувати шляхи вдосконалення.

Сучасна юридична наука характеризується наявністю різних точок зору щодо кількісного складу елементів організації та діяльності органів публічної влади. На наш погляд, доцільно вирізняти сім таких елементів, а саме: 1) *принципи* організації та діяльності органів дер-

жавної влади і місцевого самоврядування; 2) *основи* (у тому числі територіальна, правова та матеріально-фінансова) організації та діяльності цих органів; 3) *внутрішньоорганізаційна будова* (структура); 4) *функції*; 5) *компетенція*; 6) *форми*; 7) *методи* діяльності.

Водночас при характеристиці того чи іншого аспекту існування органів публічної влади роль зазначених елементів є неоднаковою. Так внутрішньоорганізаційна будова (структура) стосується лише організації органів. Такі елементи, як функції, компетенція, форми і методи характеризують виключно їх діяльність. При цьому принципи і основи можуть використовуватися для визначення як організації, так і діяльності, тобто як статичного, так і динамічного аспектів існування органів державної влади і місцевого самоврядування. У сукупності зазначені елементи дають змогу збагнути всю складність і розмаїття проявів функціонування органів публічної влади, з'ясувати їх «анатомію» і «фізіологію».

Зовнішнім проявом існування органів публічної влади є їх діяльність, яка, у свою чергу, має функціональну і процесуальну сторони. З точки зору функціонального (матеріального) підходу до елементів діяльності зазначених органів належать функції й компетенція. У той час як функції є основними напрямками діяльності цих органів, компетенція — характеристикою того, що саме вони можуть і повинні виконати в певній сфері життєдіяльності задля успішної реалізації функцій. Процесуальні аспекти діяльності органів публічної влади знаходять своє вираження у формах (зовнішньому вияві) і методах (прийомах і способах) діяльності.

Результатом такої діяльності є, зокрема, правові акти, в яких виявляються й закріплюються окремі юридичні дії, владні рішення. На основі детального аналізу впливу правових актів органів публічної влади на суспільне життя, ступінь упорядкованості суспільних відносин, які вони покликані регулювати, можна досліджувати проблему ефективності й оптимальності публічно-владної діяльності.

Загалом при характеристиці організації діяльності окремих органів публічної влади суттєвого значення набувають такі складники їх правового статусу, як порядок формування, характер взаємодії з іншими органами, забезпеченість гарантій їх діяльності, які, не маючи безпосереднього відношення до організаційних аспектів, справляють суттєвий вплив на результативність, ефективність їх роботи.

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

У сучасних публікаціях з галузі державного управління висловлюються думки, згідно з якими характерними ознаками будь-якої системи є: наявність не менше двох взаємопов'язаних і впорядкованих елементів, єдність цільового призначення; функціональна самодостатність елементів, які в цілому забезпечують існування всієї системи; ієрархічність внутрішньої організації; субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо¹.

Як виявляється, на практиці згадані ознаки не притаманні переважній більшості систем — як природних, так і штучних. Навіть для суспільних систем наявність ієрархічних і субординаційних зв'язків є скоріше винятком, ніж правилом. Неприйнятною є субординаційність для систем, які побудовані й діють на засадах автономії та самоврядування, наприклад, органів місцевого самоврядування. Навпаки, ієрархічність і субординація притаманні здебільшого жорстко централізованим системам, насамперед системі органів виконавчої влади, оскільки без них неможливі ні дисципліна, ні ефективне вирішення завдань поточного управління суспільними справами в межах єдиної держави².

Система органів публічної влади в Україні — це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва.

Структурованість, наявність власної будови, яка зумовлена цілями, завданнями, функціями, що здійснює відповідний орган, є невід'ємною ознакою будь-якого органу публічної влади. Як зазначається в юридичній літературі, організаційна структура органу — це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) та взаємозв'язок

¹ Державне управління [Текст] : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. — К. : Знання-Прес, 2003. — С. 182; Любашиц, В. Я. Теория государства и права [Текст] : учебник / В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, И. В. Тимошенко, Д. Ю. Шапсугов. — М. : МарТ, 2003. — С. 516; Габричидзе, Б. Н. Основы органов государственной власти России [Текст] : учеб. пособ. / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. — М. : Закон и право: ЮНИТИ, 2008. — С. 34.

² Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів [Текст] : монографія / за ред. Ю. М. Тодики — Х. : Право, 2009. — С. 93.

між цими структурними елементами¹. У теорії управління розрізняється лінійна, функціональна та лінійно-функціональна структура органу. При цьому лінійна структура створюється на засадах жорсткої ієрархії, підлеглості та відповідальності ланок низового рівня щодо єдиначального керівника підрозділу більш високого рівня. Для структури органу функціонального типу характерна спеціалізація управлінської праці за окремими функціями, що здійснюють структурні підрозділи. Найбільшого поширення на практиці набула лінійно-функціональна структура, для якої притаманним є поєднання ланок лінійного та функціонального типу.

Отож, **системно-структурна організація органів державної влади і місцевого самоврядування** може бути представлена як складне системне утворення, зумовлене суспільно-політичною природою, соціальним і функціональним призначенням, формою держави, політичним режимом, формою державного устрою, 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.

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.

Сучасний механізм публічної влади представлений владою, здійснюваною безпосередньо населенням, а також через органи державної влади і місцевого самоврядування, що відображено у ч. 2 ст. 5 Конституції України. Це підтверджується і позицією Конституційного Суду України відповідно до якої «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). Можна говорити про існування двох підсистем публічної влади — державної та влади місцевого самоврядування. При цьому відповідно до Конституції та законодавства України органи влади

¹ Державне управління [Текст] : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. — К. : Знання-Прес, 2003. — С. 246.

Автономної Республіки Крим не віднесені ні до органів державної влади, ні до органів місцевого самоврядування. Таким чином, доцільно виокремити органи влади Автономної Республіки Крим в окрему групу.

Водночас органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування притаманна *низка спільних ознак*, а саме: 1) такі органи утворюються і діють на основі, у межах повноважень і способів, що передбачені Конституцією і законами України; 2) їх діяльність спрямована на виконання суспільних завдань і функцій; 3) вони наділені публічно-владними повноваженнями; 4) функціонують на основі відповідного бюджету; 5) функціонують у правових формах і оформлюють владні рішення правовими актами; 6) об'єднують підвладні структури за територіальною ознакою; 7) рішення, прийняті ними в межах своєї компетенції, є загальнообов'язковими на відповідній території. Наявність спільних ознак і є підставою для об'єднання зазначених органів єдиним терміном «органи публічної влади».

Органи публічної влади, залежно від обраного критерію класифікації, можна поділити на декілька груп.

За *функціональним призначенням*, беручи до уваги конституційно закріплений принцип поділу державної влади в Україні, державні органи поділяються на три види — законодавчої, виконавчої, судової влади. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування за цим же критерієм класифікуються на представницькі та виконавчі. За *способом формування* органи державної влади можна поділити на ті, що обираються безпосередньо народом — органи первинного представництва, і ті, які формуються органами первинного представництва — так звані органи вторинного представництва. За *територією поширення публічно-владних повноважень* державні органи можуть бути загальнодержавними, регіональними та місцевими, у свою чергу, органи влади Автономної Республіки Крим — лише регіональними, а органи місцевого самоврядування — регіональними або місцевими. Залежно від *особового складу* — єдиноначальні і колегіальні органи. За *часом здійснення влади* можна виокремити постійно і тимчасово діючі органи.

Таким чином, механізм публічної влади в Україні представлений сукупністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

Система **органів державної влади** включає такі елементи:

1. Президент України як глава держави — одноосібний орган державної влади.

2. Верховна Рада України — єдиний орган законодавчої влади (парламент).

3. Система державних органів виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України — вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; б) міністерства, державні служби, агентства, інспекції, центральні органи зі спеціальним статусом — центральні органи виконавчої влади; в) місцеві державні адміністрації — місцеві органи державної виконавчої влади.

4. Система державних органів судової влади: а) Конституційний Суд України — єдиний орган конституційної юрисдикції; б) система судів загальної юрисдикції.

До системи **органів влади Автономної Республіки Крим** належать:

1. Верховна Рада Автономної Республіки Крим — представницький орган автономії.

2. Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим: а) Рада міністрів Автономної Республіки Крим — вищий виконавчий орган автономії; б) центральні виконавчі органи автономії — міністерства, республіканські комітети, інші центральні органи та органи зі спеціальним статусом.

На найближчому до населення рівні сформована система **органів місцевого самоврядування**. Її складовими насамперед є представницькі органи місцевого самоврядування, а саме:

1. Сільські, селищні, міські ради — органи місцевого самоврядування, що представляють інтереси відповідних територіальних громад і здійснюють від їх імені функції і повноваження місцевого самоврядування; очолюють ці органи відповідно сільські, селищні, міські голови, які обираються територіальними громадами.

2. Районні й обласні ради — органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; їх очолюють голови цих рад, які обираються з числа депутатів відповідних рад.

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.

5. Окремим елементом системи органів місцевого самоврядування є також їх виконавчі органи, що представлені виконавчими комітетами, відділами, управліннями сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад та інші створювані радами виконавчі органи.

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

Аналіз елементів організації та діяльності органів публічної влади був би неповним без детального вивчення принципів. Під принципом (лат. *principium* — основа, начало) розуміють: 1) основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення тощо; керівну ідею, основне правило діяльності; 2) внутрішні переконання, погляд на речі, які визначають норму поведінки; 3) основу організації, дії будь-якого механізму, у тому числі й суспільного чи соціально-економічного¹.

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 та діяльність з метою найбільш оптимального і ефективного виконання їх функцій та завдань. У науковій та навчальній літературі немає єдності щодо цих принципів, через те що виокремлення тих чи інших положень має оціночний характер. Найбільшого поширення набула класифікація принципів на загальні та інституційні (спеціальні), конституційні та законодавчі, матеріальні і процесуальні, організаційні і функціональні.

Загальні принципи — основні підвалини організації й діяльності всіх або більшості органів публічної влади, а **інституційні** характерні для окремих органів публічної влади. При цьому кожен із загальних принципів по-різному проявляється в організації та діяльності кожного виду органів — органів державної влади, органів влади Автономної

¹ Словарь иностранных слов [Текст]. — М. : Рус. яз., 1989. — С. 409.

Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Водночас серед спеціальних принципів можна виокремити такі, які є спільними для кількох видів органів.

До загальних принципів організації та діяльності органів публічної влади належать принцип гуманізму, народовладдя, верховенства права, демократизму, унітаризму, державного суверенітету, поділу влади, законності, гласності, поєднання єдиноначальності та колегіальності, оптимальної децентралізації, поєднання виборності і призначуваності, професіоналізму, компетентності, системності і структурованості органів публічної влади, територіальності, підконтрольності, відповідальності за виконання службових обов'язків та ін. Переважна більшість цих принципів містяться в положеннях Конституції України і становлять засади конституційного ладу держави, інші виведені із законодавчих положень шляхом деякого узагальнення.

Перелік загальних принципів організації і діяльності органів публічної влади є достатньо широким, тому зосередимо увагу на деяких з них.

Принцип *гуманізму* означає зорієнтованість організації і діяльності органів публічної влади на забезпечення прав, свобод та законних інтересів кожної людини. Відповідно до ч. 1 ст. 3 Конституції України людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. У ч. 2 ст. 3 Основного Закону встановлюється, що 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. З точки зору наукової оцінки організації роботи органів публічної влади принцип гуманізму означає насамперед «людський вимір» діяльності відповідних органів як головний критерій їх ефективності. Це також підтверджується правовою позицією Конституційного Суду України, який у Рішенні № 7-рп/2001 від 30 травня 2001 р. постановив: «Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який проявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави (статті 3, 16, 22). Така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності як застосування заходів публічно-правового (в даному випадку — конституційно-правового

або міжнародно-правового) характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків (речення перше і друге абз. 4 п. 2 мотивувальної частини). Конституція України передбачає відповідальність державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, встановивши за певні дії чи бездіяльність відповідні заходи впливу (санкції) до них (речення перше абз. 5 п. 2 мотивувальної частини)».

Принцип *народовладдя* знайшов закріплення у ст. 5 Конституції України, яка проголошує народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2002 від 26 березня 2002 р. народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (абз. 1 п. 4 мотивувальної частини). Як форму народовладдя виділяють інститути представницької й безпосередньої демократії. Під формами безпосереднього народовладдя розуміють засоби безпосереднього здійснення громадянами владних функцій. Форми представницької демократії знаходять свій вияв у діяльності публічно-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 ін.

Поряд із цим у ст. 6 Конституції України закріплено принцип *поділу державної влади* на законодавчу, виконавчу і судову. Суть цього принципу виражена у Рішенні Конституційного Суду України № 6-рп/99 від 24 червня 1999 р. і полягає в тому, що єдина державна влада і організаційно і інституційно поділяється на три відносно самостійні гілки — законодавчу, виконавчу та судову, що передбачає функціональне розмежування повноважень між різними органами державної влади з метою недопущення узурпації всієї повноти державної влади однією з гілок влади. А в Рішенні № 7-рп/2000 від 27 квітня 2000 р. Конституційний Суд України акцентує увагу на тому, що «...хоча органи законодавчої, виконавчої та судової влади є самостійними у своїй діяльності в межах надання їм повноважень, проте стабільність конституційного ладу досягається чіткою системою їх взаємостимувань і противаг. Поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову перед-

бачає їх тісну взаємодію, кінцевим результатом якої є досягнення конституційних цілей і завдань (забезпечення прав і свобод людини і громадянина, їх безпека, стабільність конституційного ладу тощо) (абз. 2 п. 4 мотивувальної частини)».

Водночас відповідно до позиції Конституційного Суду України в Рішенні № 19-рп/2001 від 21 грудня 2001 р. зазначено: «...засади здійснення державної влади в Україні за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (ч. 1 ст. 6 Конституції України) безпосередньо не стосуються поділу повноважень, на якому ґрунтуються організація і діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Особливості повноважень, організації та діяльності органів Автономної Республіки Крим не можна пов'язувати з принципом поділу влади (абз. 1 підп. 5.2 п.5 мотивувальної частини)». А також виходячи з Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2002 від 26 березня 2002 р. цей принцип не поширюється на органи місцевого самоврядування, враховуючи, що вони не входять до системи органів державної влади.

Принцип *унітаризму* закріплений у ст. 2 Конституції України, 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. Незважаючи на існування в Україні такої специфічної адміністративно-територіальної одиниці, як Автономна Республіка Крим, вона залишається унітарною державою, а її органи влади не є органами державної влади. Водночас органи державної виконавчої влади, що діють на території автономії, є невід'ємною складовою частиною вертикалі виконавчої влади в Україні.

Принцип *верховенства права*, встановлений 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 у суспільстві прав людини, закріпленням їх на законодавчому рівні, правовою рівністю, пануванням у суспільному та державному житті таких законів, які виражають волю більшості або всього населення країни, втілюючи при цьому загальнолюдські цінності та ідеали, взаємною відповідальністю особи і держави. Він також характеризується верховенством Конституції і законів у правовій системі, зв'язаністю правом усіх

суб'єктів правовідносин. Виходячи з цього принципу, правові норми є обов'язковими як для правових інституцій, так і для громадян. Означеної думки дотримується Конституційний Суд України, у своєму Висновку № 2-в/99 від 2 червня 1999 р. визначивши, що «однією з найважливіших умов визначеності відносин між громадянином і державою, гарантією закріпленого у статті 21 Конституції України принципу непорушності прав і свобод людини є стабільність Конституції, яка, крім інших чинників, значною мірою визначається правовим змістом Основного Закону». Відповідно до Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 р. норми Конституції є нормами прямої дії. Це означає, що Конституція — не пропагандистський документ, а нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили. Відповідно на території України будь-яка особа може вимагати захисту своїх прав, посилаючись безпосередньо на норми Основного Закону і норми міжнародного права, верховенство яких встановлено ч. 1 ст. 8 Основного Закону.

Принцип *законності* врегульований у ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Конституційний Суд України в Рішенні № 7-рп/2000 від 27 квітня 2000 р. зазначає: «Згідно з конституційно-правовими засадами поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову (ч. 1 ст. 6) та принципами конституційності, законності органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19)». Йдеться про вимогу суворого додержання приписів законів та інших нормативно-правових актів, належного виконання покладених на органи публічної влади юридичних обов'язків. Здійснення принципу вимагає єдиного розуміння правових актів, їх тлумачення і застосування, єдності нормативної основи законності, забезпечення рівності усіх перед законом. Реалізація принципу можлива лише за посередництва забезпечення верховенства закону в системі нормативно-правових актів, з приводу чого Конституційний Суд у своєму Рішенні № 1-рп/2003 від 16 січня 2003 р. постановив: «Після Конституції України, що має найвищу юридичну силу (ч. 2 ст. 8), закони в ієрархії нормативно-правових актів посідають провідне місце (абз.3 підп. 1.3 п.1 мотивувальної частини)».

Принцип гласності вимагає обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків у системі публічної влади, широку поінформованість громадян про організацію й діяльність органів публічної влади. Він означає відкритість органів публічної влади; прозорість діяльності владних інституцій, їх структурних підрозділів, 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 у державі, регіоні чи на рівні територіальної громади. Втіленню принципу гласності також повинен сприяти прийнятий 13 січня 2011 р. Закон України «Про доступ до публічної інформації», метою якого є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

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) є виборними органами. Президент України та сільський, селищний, міський голова як головна посадова особа територіальної громади обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права. Призначуваними органами є, зокрема, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи державної виконавчої влади. Обранню віддається перевага, коли необхідно 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 полягає у раціональному поєднанні у публічно-владному механізмі одноособового і колективного керівництва. У колегіальних органах (представницькі органи, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України 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, що несе персональну відповідальність за результати роботи цього органу (президентура, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та ін.).

Принцип *оптимальної децентралізації* полягає в розумному співвідношенні централізації й децентралізації, які покладені в основу організації й функціонування органів публічної влади. Ці принципи проявляються в тому, на якому рівні приймаються рішення: приймаються вони центральними органами і в силу ієрархічності нижчі органи їх лише виконують, або вони приймаються і територіальними місцевими органами з урахуванням місцевих умов. Залежно від ступеня самостійності територіальних органів може переважати централізація або децентралізація. Саме тому важливим є оптимальне поєднання цих двох принципів. Адже це передбачає встановлення раціональних зв'язків між центральними й місцевими органами влади, залучення громадськості до процесу вироблення й реалізації владних рішень. Оптимальність у цьому контексті означає максимальне наближення центрів прийняття владних рішень до місця проживання громадян з одночасним збереженням ефективних важелів централізованого впливу на суспільні відносини.

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

Внутрішній, сутнісний бік організації й діяльності органів публічної влади становлять їх функції й компетенція, які дають динамічну характеристику владних інституцій, дозволяють з'ясувати їх природу, призначення та зміст діяльності.

Сутність і соціальне призначення органів публічної влади розкривається за допомогою функцій, які вони виконують. Етимологічне значення терміна «функція» (від лат. *function* — виконання, здійснення) має різні тлумачення: 1) обов'язок; 2) роль, що виконує відповідний інститут або частина відносно цілого; 3) коло діяльності або призначення; 4) залежна змінна величина, тобто така величина, що змінюється в міру зміни іншої величини і називається аргументом; 5) специфічна діяльність будь-якого організму і органів, що його становлять; 6) значення будь-якої форми, її ролі у конкретній системі, що визна-

чаються співвідношенням з іншими формами; 7) характеристика напряму чи сторони діяльності¹.

У філософії під функціями розуміють зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкта, спосіб його поведінки у визначеній системі відносин², у соціології — роль, яку виконує певний соціальний інститут чи процес відносно цілого³. В адміністративному праві функція — це прояв діяльності, обов'язок виконання певної роботи, призначення, роль тощо⁴, в управлінській термінології функція виражає спеціалізований вид діяльності. В юридичній літературі під функціями держави зазвичай розуміють основні напрями її діяльності, в яких відбивається сутність, соціальне призначення, цілі й завдання держави щодо керівництва загальногромадськими справами.

Функції мають об'єктивний характер, зумовлені потребами суспільства, і визначаються залежно від основних завдань, що стоять перед державою в цілому в конкретно-історичних умовах. Функції органів публічної влади характеризуються достатньою стабільністю. Це значить, що вони змінюються, еволюціонують лише завдяки радикальним політичним, соціально-економічним перетворенням, зміні державної організації, її пріоритетів. Водночас функції держави не слід ототожнювати з функціями органів публічної влади. Останні є похідними відносно функцій держави. Адже якщо перші — це основні напрями її діяльності, якими зумовлена робота всього публічно-владного механізму і кожного з органів, то функції окремого органу публічної влади — це основні сторони його соціального призначення, що відображається в основних напрямках його діяльності зі здійснення функцій і завдань держави в цілому. Однак це не свідчить про те, що між ними існує непереможна межа. Навпаки, вони характеризуються певним змістовним зв'язком, який полягає в тому, що функції органів публічної влади та їх зміст визначаються функціями і завданнями держави, а тому зміна останніх зазвичай супроводжується зміною функцій і завдань органів. Держава розподіляє їх між органами таким чином, щоб вони працювали узгоджено як єдиний цілісний механізм, який реалізує ці функції.

¹ Советский энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А. М. Прохоров. — 4-е изд. — М. : Сов. энцикл. — С. 1453.

² Философский словарь [Текст] / под ред. М. М. Розенталя. — М., 1972. — С. 448.

³ Большой энциклопедический словарь [Текст] / [2-е изд., перераб. и доп.]. — М. : Большая Российская энцикл. ; СПб. : Норинт, 1999. — С. 1300.

⁴ Коваль, Л. В. Адміністративне право [Текст] : курс лекцій для студ. юрид. вузів та ф-тів / Л. В. Коваль. — К. : Вентурі, 1998. — С. 26.

Таким чином, **функції** органів публічної влади можна визначити як об'єктивно зумовлені основні напрями їх діяльності, які виникають і розвиваються відповідно до цілей і завдань державного механізму, забезпечують поділ праці всередині нього, характеризуються певною стійкістю, відображають сутність та соціальне призначення органів публічної влади.

Стосовно конкретного переліку функцій та їх класифікації позиції вчених розходяться. За *суб'єктами здійснення влади* розрізняють функції держави, функції органів публічної влади, їх структурних підрозділів і посадових осіб, окремих службовців. За *об'єктами здійснення влади* (сферами життєдіяльності) 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, правозастосовну, інтерпретаційну, контрольну, правоохоронну. За *соціальним значенням* функції зазвичай поділяються на основні і неосновні (додаткові). *Фактор часу* дозволяє виокремити постійні і тимчасові функції.

Функції визначають напрями діяльності органу, тоді як компетенція — те, що конкретно можуть або повинні зробити орган, посадова особа для реалізації зазначених функцій. Законодавство покладає на відповідні органи виконання тих чи інших функцій у різноманітних комбінаціях і відносно різних об'єктів управління.

В юридичній науці існує чимало позицій щодо того, що ж таке компетенція. Зазвичай елементами компетенції вважають права й обов'язки органів публічної влади. Відтак, компетенція визначається як сукупність всіх повноважень (прав і обов'язків), якими в конкретній галузі своєї діяльності наділений будь-який орган, громадська організація чи посадова особа; ці повноваження визначаються конституціями, законами, указами, а також виданими на основі і спрямованими на їх виконання нормативними актами¹. Водночас повноваження органу або

¹ Див. напр.: Любченко, П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування [Текст] : монографія / П. М. Любченко. – Х. : ООО «Модель всесвіту», 2001. – 221 с.; Фрицький, О. Ф. Конституційне право України [Текст] : підручник / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 535 с.; Чечулина, А. А. Сущность государственной власти: основные подходы [Текст] / А. А. Чечулина // Право и политика. – 2005. – № 10. – С. 39-47; Чиркин, В. Е. Государственное и муниципальное управление [Текст] : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : Юристы, 2004. – 319 с.

посадової особи часто кваліфікують як владні права. Дійсно, така характеристика є однією з найбільш суттєвих відносно повноваження, тим не менш, трактування повноваження як права, хоча й владного, не може бути правильним. Адже суб'єктивне право — вид і міра можливої поведінки суб'єкта, а органи або посадові особи не можуть використовувати надані їм повноваження за власним розсудом або взагалі відмовитися від них. Більше того, за невикористання повноважень у разі виникнення для цього умов посадова особа може бути притягнута до юридичної відповідальності.

Розгляд повноваження лише як виду і міри належної поведінки також не є вдалим. Повноваження визначає не лише обов'язок власної поведінки, але й право вимагати невтручання до сфери діяльності органу або посадової особи інших осіб, а також підпорядкування їх законним розпорядженням усіх осіб, на яких ці розпорядження поширюються. Однак найголовніше те, що орган або посадова особа саме уповноважена державою на вирішення тих чи інших соціально-правових ситуацій. Не можна залишити поза увагою право громадянина вимагати від держави (в особі її органів та посадових осіб) забезпечення реальності своїх прав і свобод тощо.

З урахуванням вищезазначеного можна стверджувати, що при характеристиці публічно-владного повноваження йдеться про своєрідний «право-обов'язок» органу або посадової особи. Тому в законодавстві використовуються відповідні терміни для позначення таких повноважень — «прийняття рішення», «вирішення питань», «забезпечення», «визначення» тощо.

Багато хто з правників стверджує, що компетенція — це сукупність предметів відання і повноважень, якими наділені органи та посадові особи відносно цих предметів відання. З компетенцією як сукупністю повноважень щодо визначених предметів відання не слід ототожнювати самі ці предмети, які утворюють сферу компетенції¹. Така сфера діяльності, у рамках якої діє орган, визначається першочергово і юридично закріплюється. В юриспруденції вона отримала назву *предмети відання*, під якими розуміють юридично визначені сфери суспільних відносин, у рамках яких діє владний суб'єкт.

Таким чином, *компетенція* органів публічної влади являє собою сукупність закріплених у нормативно-правових актах предметів відан-

¹ Бахрах, Д. Н. Административное право [Текст] : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : Бек, 1996 — С. 33.

ня та повноважень органів публічної влади, шляхом встановлення яких фіксується обсяг та зміст діяльності владних суб'єктів.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що компетенція є динамічним явищем порівняно із функціями, оскільки піддана частим змінам, а також уточнюється і доповнюється у зв'язку із вдосконаленням державного апарату в цілому й системи органів місцевого самоврядування, що зумовлено перманентними процесами державного й суспільного розвитку. Зміна функціонального призначення владних інституцій зазвичай пов'язана з перетвореннями радикального, революційного характеру. Що стосується правового регулювання компетенції органів публічної влади, то вона більш чітко закріплена правовими нормами, ніж функції, які врегульовані правом частково і нерідко виводяться зі змісту компетенції.

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

Аналіз організації та діяльності органів публічної влади був би однобічним без детального визначення й зовнішньої сторони, яку 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 виді, які передбачені правовими нормами. А юридично закріплені повноваження набувають конкретного характеру і знаходять вираження у вигляді певних дій і операцій. Розмаїття дій органів публічної влади щодо реалізації функцій і компетенції можна звести у певні однорідні групи, практичне вираження яких і отримало найменування форм діяльності. Реалізація функцій і компетенції — процес, який характеризує рухливий, динамічний аспект владної діяльності, а тому форми діяльності пов'язані з певними правовими й організаційними процедурами, в рамках яких і відбувається здійснення функцій і повноважень органів публічної влади.

Науковцями приділялася значна увага вивченню особливостей форм управлінської діяльності. Серед відомих правників, які у своїх

роботах вивчали теоретичні та правові аспекти використання форм управлінської діяльності, можна згадати Д. Бахраха, Ю. Битяка, Л. Ковалья, І. Коліушко, Ю. Тихомирова та ін.¹

Термін «форма» (від лат. *forma* — зовнішність, устрій) означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту². Якщо функції розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, то форми — це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування показують, як практично здійснюється управлінська діяльність. Зовнішній вияв однорідних дій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи в процесі реалізації функцій і компетенції в правових та організаційних рамках, називається формами діяльності. Останні надають функціонуванню відповідних органів необхідної сталості, упорядкованості, однаковості та прогнозованості для контрагентів, а в підсумку забезпечують законність, легітимність і результативність владного впливу³. Підходячи до визначення поняття «форма діяльності органів публічної влади», необхідно врахувати такі критерії: 1) форма діяльності завжди є зовнішнім виразом волі суб'єктів управлінської діяльності; 2) в умовах демократії такий вираз обов'язково реалізується відповідно до чинного законодавства; 3) це волевиявлення повинно здійснюватися в межах власної компетенції; 4) кожна форма управління повинна мати певну мету⁴.

Таким чином, **форма діяльності** може бути визначена як зовнішнє вираження однорідних дій, процедур, які здійснюють органи публічної

¹ Адміністративне право України [Текст] : підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2001. — 528 с.; Бахрах, Д. Н. Административное право [Текст] : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : Бек, 1996 — 355 с.; Коваль, Л. В. Адміністративне право [Текст] : Курс лекцій для студ. юрид. вузів та фак. / Л. В. Коваль. — К. : Вентурі, 1998. — 207 с.; Коліушко, І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні [Текст] : монографія / І. Б. Коліушко. — К. : Факт, 2002. — 260 с.; Тихомиров, Ю. А. Публичное право [Текст] : учебник / Ю. А. Тихомиров. — М. : Изд-во «БЕК», 1995. — 485 с.

² Популярна юридична енциклопедія [Текст] / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський та ін. — К., 2002. — С. 349.

³ Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів [Текст] : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. — Х. : Право, 2009. — С. 156.

⁴ Журавель, Я. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] / Я. Журавель // Підприємництво, господарство і право. — 2007. — № 5. — С. 113.

влади, їх структурні підрозділи й посадові особи в процесі реалізації функцій і компетенції в правових і організаційних рамках.

У науковій літературі немає єдності щодо різновидів і характеристики форм діяльності органів публічної влади. Найпоширенішою є класифікація із зазначенням наслідків, які виникають у результаті використання тієї чи іншої форми (наявності чи відсутності правового ефекту). На думку більшості вчених, усі форми діяльності поділяються на правові та неправові¹.

Правовими вважаються такі форми, внаслідок використання яких виникає юридичний ефект. Вони виступають як юридичні факти і можуть створювати адміністративно-правові відносини. Неправовими є форми, використання яких не має юридичного значення та не спричиняє виникнення, зміну чи припинення правовідносин. Вони або передують правовим, або настають після них. Проте класифікація форм діяльності на правові та неправові є дещо некоректною, оскільки слово «правовий» означає «такий, що відповідає праву, законодавству...», а «неправовий» — це «такий, що праву (законодавству) не відповідає». Іншими словами, неправові форми діяльності не відповідають законодавству. На нашу думку, така класифікація не зовсім конкретна з точки зору семантики, оскільки в правовій державі владні органи повинні здійснювати свою діяльність тільки на основі права, у межах закону.

Деякі автори вирізняють такі форми реалізації повноважень органів публічної влади, як правотворчість, правозастосування, регулювання, управління, координація². Однак у цьому випадку відбувається змішування функцій, форм і методів діяльності, оскільки функція управління може здійснюватися за допомогою як правотворчої, так і правозастосовної діяльності, а координація виступає як спосіб владної діяльності, який може застосовуватися в межах різних форм з метою ефективної реалізації функцій і компетенції.

На думку А. М. Колодія і А. Ю. Олійника, під формами діяльності державних і самоврядних органів слід розуміти здійснення певних, передбачених нормативно-правовими актами та практикою державно-

¹ Адміністративне право України [Текст] : підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – С. 215.

² Игнатьюк, Н. А. Муниципальное право [Текст] : учебник / Н. А. Игнатьюк, А. А. Замотаев, А. В. Павлушин. – М. : Юстицинформ, 2004. – с. 193.

го будівництва видів дій посадових та службових осіб законодавчих, судових, контрольно-наглядових органів і органів місцевого самоврядування, за допомогою яких реалізуються їх завдання і функції в межах компетенції кожного органу¹. Названі форми, як вважають автори, поділяються на правові, організаційні і організаційно-правові. При цьому специфіка організаційних форм (установчої, матеріально-технічної, виховної) на відміну від організаційно-правових (сесії, засідання, представництва в певних органах чи на певній території тощо) вбачається у тому, що вони не закріплені нормативно-правовими актами і не тягнуть за собою правових наслідків. Проте установча форма діяльності, яка пов'язана з реалізацією установчої функції владних органів, досить детально регулюється правовими нормами, а матеріально-технічна форма характеризується настільки широким колом дій і процедур, що випадає із зазначеного класифікаційного ряду і може бути визначена як самостійна. Для того щоб виправити зазначений недолік, форми діяльності можна поділити на юридично значущі та юридично незначущі. Таким чином, юридично значущими формами діяльності органів публічної влади мають бути такі, використання яких спричиняє виникнення конкретних правових наслідків (правові). Юридично незначущими формами мають бути такі, які безпосереднього значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату. До них можна віднести: організаційні дії; матеріально-технічні операції.

Відтак залежно від характеру наслідків (отриманого результату) форми діяльності, на нашу думку, більш доцільно класифікувати на **правові, організаційні й матеріально-технічні**. **Правові форми** діяльності пов'язані з виконанням юридично значущих дій у чітко визначеному законодавством порядку. За їх допомогою відбувається фіксація рішень і дій органів і посадових осіб публічної влади, що мають юридичний зміст. Результатом правової діяльності є акт правового характеру. **Організаційні форми** діяльності здійснюються в рамках чинного законодавства і на його підставі, однак не потребують чіткого юридичного оформлення і, як правило, самі по собі не спричиняють юридичних наслідків. **Матеріально-технічні форми** діяльності також не потребують спеціальних юридичних актів і відбуваються в порядку по-

¹ Колодій, А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підруч. / за ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 38.

точної роботи. Їх специфіка полягає в тому, що вони є зовнішнім проявом різних операцій матеріально-технічного характеру, які використовуються для забезпечення діяльності органів публічної влади¹.

Стосовно класифікації правових форм діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування найбільш обґрунтовано видається позиція науковців, що розрізняють нормотворчу, правозастосовну, інтерпретаційну, установчу, контрольну, правоохоронну форми². Таким чином, залежно від характеру дій (маніпуляцій) із нормами права розрізняють такі правові форми діяльності органів публічної влади: нормотворчу, правозастосовну, інтерпретаційну, установчу, контрольну, правоохоронну.

Нормотворча форма діяльності — це сукупність дій і процедур щодо створення, зміни й скасування нормативних приписів. Правозастосовна форма діяльності є сукупністю дій і процедур стосовно виконання нормативно-правових актів, видання актів застосування 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 стосовно створення, реорганізації й ліквідації владних інституцій, їх структурних підрозділів, обрання, призначення посадових осіб органів публічної влади. 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 є сукупністю дій і процедур стосовно перевірки й нагляду за додержанням, виконанням та застосуванням правових приписів суб'єктами суспільних відносин.

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*.

Провадження — це особливі процедури розгляду певного кола питань у межах однієї правової форми діяльності органу публічної влади. Наприклад, у межах нормотворчої форми діяльності Верховної

¹ Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підруч. для студ. вузів / за ред. С. Г. Серьогіної. — Х. : Право, 2005. — С. 209–212; Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів [Текст] : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. — Х. : Право, 2009. — С. 158.

² Зеркин, Д. П. Основы теории государственного управления [Текст] : курс лекций / Д. П. Зеркин, В. П. Игнатов ; изд. 2-е, доп. и перераб. — М. : ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2005. — С. 312.

Ради України можна виділити законодавче провадження (законодавчий процес) і підзаконне (щодо нормативних постанов). Крім того, за підставами ініціювання 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.

Стадії і провадження кожної правової форми діяльності відрізняються за кількістю та змістом етапів, колом суб'єктів, процесуальними строками тощо. Тотожні правові форми діяльності різних органів публічної влади складаються з аналогічних стадій, але суттєво відрізняються за порядком документообігу, строками здійснення певних дій (операцій), конкретними процедурами підготовки і прийняття рішень, методикою¹. Видання нормативно-правових актів органів публічної влади складається із сукупності дій і процедур щодо прийняття, зміни чи скасування рішень нормативного характеру. У межах цієї форми можна виокремити різні підвиди форми (провадження), що відрізняються за суб'єктивним складом, стадіями, строками, характером питань, які підлягають врегулюванню (наприклад, сфера бюджетна, нормативна тощо). Тобто залежно від предмета (від характеру питання, що підлягає вирішенню) у межах кожної з названих форм діяльності органів публічної влади вирізняються окремі провадження.

Залежно від кількості суб'єктів, що здійснюють організаційну діяльність, розрізняють *колегіальні й 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 АРК, місцевих рад, парламентські, комітет-

¹ Адміністративне право України [Текст] : підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – С. 216.

ські, громадські слухання, засідання Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АРК, виконавчих комітетів місцевих рад, колегії центральних органів виконавчої влади і місцевих держадміністрацій, індивідуальну роботу депутатів у округах та ін. Серед *допоміжних організаційних форм* діяльності виділяються 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.

Таким чином, правові форми діяльності органів публічної влади існують у тісному зв'язку як між собою, так і з організаційними формами діяльності, які пов'язані зі здійсненням певних колективних чи індивідуальних дій органів і посадових осіб у межах чітких організаційних процедур, а також із матеріально-технічними формами, які виконують обслуговуючу, але не менш важливу роль.

§ 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».

В 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 дозволяють упорядкувати й 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 із цих

¹ Малиновський, В. Я. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. — К. : Атіка, 2003. — С. 369.

² Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекций / Г. В. Атаманчук. — М. : Омега-Л, 2004. — С. 250.

³ Колодій, А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / за ред. Я. Ю. Кондратьєва. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — С. 42; Муніципальне право України [Текст] : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 191.

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. Виходячи з вищевикладеного, можна виділити організаційні методи, що мають універсальний характер, — *планування, інформаційного забезпечення, вироблення рішень, організації виконання, контролю за виконанням, координації діяльності, роботи з кадрами.*

Метод планування полягає у сукупності способів і прийомів визначення основних завдань, напрямів діяльності у 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), поточне (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 із реалізацією функцій і повноважень владних органів, перелік основних заходів, проведення яких здійснюється органом або за його участю, та їх строки, відповідальні за їх підготовку і проведення особи. 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, оскільки 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 — у 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 публічної влади до громадськості відбувається через ЗМІ, шляхом проведення брифінгів, прес-конференцій, «гарячих ліній», розповсюдження прес-релізів, надання інтерв'ю, відповідей на запити 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 утворюються спеціалізовані підрозділи — прес-служби, управління громадських зв'язків, інформаційно-аналітичні центри, дослідницькі служби тощо.

Метод координації — 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 іменуються 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 тощо.

Метод роботи з кадрами — сукупність 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 кадрового 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 у колективі, удосконалення його соціальної структури, моральне й матеріальне стимулювання, застосування різних форм контролю за діяльністю службовців, накладення стягнень.

Метод вироблення рішень — 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 пред'являються до них.

Початковим етапом вироблення рішення є визначення й аналіз проблеми, що 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 даному етапі слід проаналізувати наслідки 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 ні. Аналіз застосованого прийому дозволяє зробити висновок про авторитарний, консультативний чи груповий стиль ухвалення рішення.

Рішення, що ухвалюються органами публічної влади, можуть отримувати правову форму. Так, Верховна Рада України приймає закони і постанови; Президент України — укази й розпорядження; Кабінет Міністрів України — постанови і розпорядження; Верховна Рада

¹ Васильєв, А. С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми [Текст] / А. С. Васильєв. — Одеса : АО БАХВА, 1997. — С. 61–62; Малиновський, В. Я. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. — К. : Атіка, 2003. — С. 253.

АРК — постанови і рішення; Рада міністрів АРК — 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 — 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 слід забезпечити ознайомлення з його змістом всіх суб'єктів, причетних до його реалізації, розробити план виконання, визначивши конкретні заходи з реалізації, відповідальних осіб та строки виконання.

Метод контролю полягає у 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 — ревізії, перевірки, обстеження, заслуховування звітів. Предметом контролю може бути діяльність органів чи

¹ Кочерин, Е. А. Основы государственного и управленческого контроля [Текст] / Е. А. Кочерин. — М. : Филинь, 2000. — С. 71.

² Гаращук, В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні [Текст] : навч. посіб. / В. М. Гаращук. — Х. : Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1999. — С. 7.

структурних підрозділів у цілому (загальний контроль) або діяльність в окремих сферах, на окремих ділянках роботи (вибірковий контроль). Лійний 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 соціальних регуляторів. Серед них можна виділити методи загального й індивідуального регулювання, встановлення нормативів (метод стандартизації), дозвоільно – 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 й 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 у 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 позапprawовий характер. Позапprawове переконання може мати вигляд агітації, пропаганди, організаційних заходів, морального стимулювання, а позапprawовий примус втілюється у заходах моральної чи корпоративної відповідальності. Правове переконання оформлюється у вигляді нормативних чи виконавчо-розпорядчих юридичних приписів, а правовий примус втілюється у 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 в сучасний період потребують всебічного посилення чіткості, злагодженості, культури в роботі всього апарату публічної влади, 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 цілями — підвищення ефективності управлінської праці, збереження здоров'я людини та виховання свідомого ставлення до праці.

Основним *завданням* НОУП є всебічне забезпечення досягнення найкращих результатів у процесі діяльності апарату органів публічної влади при мінімальному витрачання матеріально-фінансових, кадрових, технічних, організаційних та інших ресурсів.

НОУП має кілька аспектів і може розглядатись як категорія, що позначає процес внесення наукових засад в управління людьми, колективами або як прикладна наука, основним завданням якої є запровадження досягнень сучасної науки в діяльність органів публічної влади. Вимоги НОУП охоплюють усю сферу державного будівництва та місцевого самоврядування, реалізуються як в організації органів публічної влади, так і в їх функціонуванні. Вони служать важливим виразником зв'язків роботи органів публічної влади з науково-технічним прогресом; поєднують висновки щодо ефективності управління, вироблені різними суспільними науками — інформатикою, наукою управління, соціальною психологією, наукою адміністративного права тощо.

До *основних напрямів 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 процесу 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 діяльності органів публічної влади; в) забезпечення гласності на всіх етапах управлінського процесу; г) поліпшення інформаційно-аналітичної роботи при підготовці управлінських рішень; д) 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) запровадження системи комплексної обробки документів; г) запровадження єдиної системи реєстрації та обліку документів; д) 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.

6. Удосконалення роботи з кадрами, покращення соціально-психологічного клімату і культурно-етичних основ управління, у 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; ви-

значення шляхів і методів розповсюдження рекомендацій; 4) практичне здійснення рекомендацій; 5) перевірка ефективності впровадження рекомендацій.

Підвищенню рівня НОУП служить нормативне закріплення управлінських процедур. Принципи, напрями, етапи впровадження НОУП праці в органах публічної влади визначаються законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», урядовими постановами «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій», «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» та іншими.

Питання для самоперевірки

1. Визначте елементи організації й діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні.
2. Які принципи покладені в основу побудови системи органів публічної влади в Україні?
3. Розкрийте системно-структурну організацію державної влади та місцевого самоврядування в Україні.
4. Як співвідносяться між собою функції та компетенція органів державної влади і органів місцевого самоврядування?
5. Назвіть правові форми діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.
6. Що таке «координація діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Навіщо потрібна координація?
7. З яких стадій складається вироблення владного рішення?
8. Яке значення методу планування в організації роботи органів публічної влади?
9. Назвіть основні вимоги наукової організації праці в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.
10. Сформулюйте основні напрями вдосконалення наукової організації праці в органах державної влади та органах місцевого самоврядування в Україні.

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. У науці державного будівництва та місцевого самоврядування термін «основи» застосовується в організаційно-правовому аспекті, тобто з точки зору організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Основи організації та діяльності органів публічної влади — це система зовнішніх чинників, що виступають як необхідні умови існування й ефективного функціонування органів державної влади та 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 їх наукової класифікації.

Насамперед, усі органи публічної влади та їх посадові особи мають діяти тільки на основі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами. Органам публічної влади притаманна правова форма діяльності, що вимагає від них, приймаючи певне рішення й оформлюючи його правовим актом, вдаватися до аргумен-

тації, підводити під рішення правову базу. Тому й система правових норм, що служить 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 їх актів обмежена не тільки у часі та за колом осіб, але й у просторі. Водночас потенційні можливості 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 та посадові особи повинні приймати їх не лише 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 у 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 їх 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 допомоги 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 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 ними приймаються.

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

Територіальною основою організації та діяльності органів публічної влади називається певна частина соціального (насамперед, населення), природного (у тому числі природно-ресурсного та екологічного), економічного, інфраструктурного, культурно-історичного і просторового потенціалу країни, що перебуває в юрисдикції загальнодержавних чи місцевих органів публічної влади. Під «територією» у даному випадку розуміється сукупність просторово співпадаючих частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів країни, відносно якої з боку органів державної влади і з боку органів місцевого самоврядування можна здійснювати відповідні регулятивні дії.

Територіальна основа діяльності органів публічної влади включає в себе 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 тери-

¹ Любашиц, В. Я. Теория государства и права [Текст] : учебник / В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, И. В. Тимошенко, Д. Ю. Шапсугов. – М. : ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д : Изд. центр «МарТ», 2003. – С. 77.

торії, місце знаходження органів влади, топографія, 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 центральних органів виконавчої влади становить вся державна територія України загальною площею 603,7 тис. кв. км. 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, для Верховної Ради, Ради міністрів і республіканських органів виконавчої влади АРК 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 випадку 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 складати 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), 608 районів (з них у містах — 118), 177 міст обласного і 280 районного значення, 885 селищ міського типу, 490 сільських і 121 міський район, а також 28 471 сільський населений пункт, з яких — 1305 селищ і 27 166 сіл.

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,

закріплюючи в ст. 132 Конституції України, 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 демографічних 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 проект такого закону розроблений і перебуває на розгляді у 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 зазначити, насамперед, Концепцію державної регіональної політики, затверджену Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001, Концепцію сталого розвитку населених пунктів, схвалену Постановою Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-XIV та Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст, схвалені постановою Кабінету Міністрів України від 17.03.2000 р. №521, а також постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» від 19.09.2007 р. № 1158, постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки» від 29.11.2010 р. № 1090, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» від 29.07.2009 р. № 900-р.

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

Правова основа — це 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 та 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 у 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 в себе 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 «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», указів Президента України «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 06.04.2011 р. № 370/2011, «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2010 р. № 1199/2010, «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади в Україні» від 12.03.1996 р. № 179/96, постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації» від 02.10.2003 р. № 1569, «Про затвердження Типового положення про урядовий орган державного управління» від 22.02.2000 р. № 386, «Про затвердження

Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації» від 26.11.2008 р. № 1040, а також норми 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 АРК, 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 у цілому (наприклад, статусних 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 основа 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 у 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 від-

мінні риси. Для матеріально-фінансової основи *всіх органів публічної влади* в Україні характерні певні риси.

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

Переважає 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 економічної зони, континентального шельфу, організації та експлуатації енергосистем, транспорту, 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 всіх бюджетів (Державного бюджету України, бюджету АРК, 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 «Про бюджетну класифікацію» №11 від 14.01.2011 р.)

Водночас між матеріально-фінансовою основою діяльності органів державної влади, органів влади АРК та місцевого самоврядування існує низка відмінностей. Насамперед, відрізняється правовий статус об'єктів, що становлять матеріально-фінансову основу: для державних органів — це об'єкти загальнодержавної власності, для органів влади АРК — це власність автономії, а для органів місцевого самоврядування — комунальна власність.

За чинним Цивільним кодексом України у державній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить державі Україна; від імені та в інтересах держави право власності здійснюють відповідно органи державної влади; управління майном, що є у державній власності, здійснюється державними органами, а у випадках, передбачених законом, може здійснюватися іншими суб'єктами (ст. 326). 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. 324 ЦК України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, встановлених Конституцією України.

Територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини.

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, жорстко лімітуються постановою Кабінету Міністрів України «Про граничні суми витрат на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, мобільних телефонів, комп'ютерів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного і місцевих бюджетів» від 04.04.2001 р. №332 (з наступними змінами).

Матеріальну основу діяльності органів публічної влади може становити не лише власне (державне чи комунальне) майно, але й те, яке передане їм на підставах та у порядку, що передбачені Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 03.03.1998 р.

За Законом України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30.06.1999 р. 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 зарахування їх 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, бюджети районів у містах, а також бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань).

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 отримують легітимне право на розпо-

рядження 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 можемо спостерігати децентралізацію цього порядку, виходячи хоча б з позицій побудови ієрархічної бюджетної системи країни, яка складається з окремих самостійних ланок¹.

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

¹ Музика, О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством [Текст] : монографія / О. А. Музика. – К. : Атіка, 2004. – С. 48.

санкцій; 4) інші неподаткові надходження; 5) доходи від операцій з капіталом; 6) трансферти — кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади АРК, 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 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 (за винятком тих, що закріплені за місцевими бюджетами), які отримуються відповідно до законодавства про податки, збори і обов'язкові платежі, а також від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, які утримуються за рахунок держбюджету, та інших визначених законодавством джерел (включаючи кошти від продажу активів, що належать державі або підприємствам, установам, організаціям, а також проценти і дивіденди, нараховані на частку майна, що належить державі в майні господарських товариств); 2) гранти і дарунки у вартісному обрахунку; 3) міжбюджетні трансферти з місцевих бюджетів; 4) 50 відсотків надходження адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Відповідно до ст. 63 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку 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 виділяються 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 у розмірах, необхідних для формування до-

хідних 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.

Питання для самоперевірки

1. Розкрийте зміст поняття «основи організації і діяльності органів публічної влади».
2. Що таке «територіальна основа організації і діяльності органів публічної влади» ?
3. Які чинники характеризують територіальну основу організації і діяльності органів публічної влади ?
4. Які повноваження мають органи місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою ?
5. Визначте правову основу організації і діяльності органів державної влади в Україні.
6. Назвіть відмінності матеріально-фінансової основи органів державної влади і органів місцевого самоврядування.
7. Зазначте складові частини бюджетної класифікації в Україні.
8. Дайте загальну характеристику матеріально-фінансової основи органів влади Автономної Республіки Крим.
9. Який порядок передачі майна державної та комунальної форми власності?
10. Які особливості формування та витрачання бюджетних коштів органів публічної влади й організації міжбюджетних відносин ?

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 стверджувати, що в нашій країні існує парламентаризм.

Правову основу організації та діяльності Верховної Ради України становлять норми Конституції України, **законів** «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI, «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.04 №1665-IV (в ред. Закону від 07.07.05 №2777-IV зі змінами), «Про статус народного депутата України» від 17.11.92 №2790-XII (в ред. Закону від 22.03.01 №2328-III зі змінами), «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.95 №116/95-ВР (в ред. Закону від 22.12.05 №3277-IV зі змінами), «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.97 №776/97-ВР, «Про правовий режим майна, що забезпечує діяльність Верховної Ради України» від 13.12.96 № 594/96-ВР, **постанов** Верховної Ради України «Про структуру апарату Верховної Ради України» від 20.04.00 №1678-III (зі змінами), «Про участь постійного представника Верховної Ради України у конституційному провадженні» від 20.05.99 № 691-XIV, «Про газету Верховної Ради України «Голос України» від 02.06.99 № 708-XIV, «Про порядок виконання окремих положень Закону України «Про

статус народного депутата України» від 18.03.08 № 144- IV, **розпоряджень** Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України» від 22.02.08 № 305, «Про затвердження Положення про секретаріат депутатської фракції у Верховній Раді України» від 22.02.08 № 304, «Про порядок роботи із зверненнями громадян у структурних підрозділах апарату Верховної Ради України» від 09.01.07 № 11, «Про Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України» від 25.05.06 № 448 (зі змінами), «Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України» від 22.05.06 № 428, «Про затвердження Порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями Апарату Верховної Ради України покладених на них обов'язків та завдань» від 26.12.05 № 1726, «Про затвердження Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України» від 04.08.03 № 770, «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України» від 31.05.00 № 459 (зі змінами) та ін.

Територіальною основою діяльності парламенту виступає вся державна територія, межі якої визначаються державним кордоном України.

Матеріальну основу діяльності законодавчого органу становить майно, що перебуває у державній власності та забезпечує діяльність парламенту (адміністративні будинки, житловий фонд, санаторно-курортний комплекс, меблі, оргтехніка, фонди парламентської бібліотеки, автотранспорт, засоби зв'язку тощо). Згідно із Законом «Про правовий режим майна, що забезпечує діяльність Верховної Ради України» від 13.12.96 № 594/96-ВР управління державним майном, що перебуває на балансі або у віданні Верховної Ради та забезпечує її діяльність (цілісні майнові комплекси підприємств і організацій, їх структурні підрозділи, споруди тощо), здійснюється органами і в порядку, визначеному парламентом. Зокрема, відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про деякі питання управління державним майном, що передане Верховною Радою України в Управління Державного управління справами» від 22.02.07 № 680-V, частина адміністративних та жилих будинків, дошкільні заклади освіти та інші об'єкти матеріальної основи парламенту були передані в управління Кабінету Міністрів України. Крім того, слід враховувати й положення Указів Президента «Про Державне управління справами» від 23.02.00

№ 278/2000 (зі змінами), «Про Положення про Державне управління справами» від 17.12.02 № 1180/2002 (зі змінами), «Питання Державного управління справами» від 21.03.00 № 474/2000 (зі змінами), згідно з якими матеріально-технічне, соціально-побутове, транспортне забезпечення діяльності парламенту здійснюється Державним управлінням справами в межах наданих йому бюджетних призначень, передбачених законом про Державний бюджет.

Фінансовою основою діяльності парламенту виступають виключно кошти Державного бюджету України. Головним розпорядником бюджетних асигнувань у даному випадку виступає Апарат Верховної Ради України. У Державному бюджеті України на 2011 р. на фінансове забезпечення діяльності законодавчого органу було виділено 849 550 тис. грн; з них: 504 170,6 тис. грн — на здійснення законотворчої діяльності, 180 957,0 тис. грн — на організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення, 9 524,6 тис. грн — на візити народних депутатів України за кордон, 120 707,8 тис. грн — на обслуговування діяльності Верховної Ради України¹.

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 із 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 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.

¹ Додаток № 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 23 грудня 2010 р. № 2857-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 7. – Ст. 52.

2. Депутатські об'єднання — фракції, що формуються на партійній основі народними депутатами, обраними за списком політичних партій (виборчих блоків політичних партій), які за результатами виборів отримали депутатські мандати. За результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій у Верховній Раді формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу українського парламенту.

Позафракційні народні депутати можуть об'єднуватися у депутатську групу народних депутатів. Народний депутат може входити до складу лише однієї депутатської групи. Голова Верховної Ради України, Перший заступник та заступник Голови Верховної Ради України не входять до складу депутатської групи.

3. Погоджувальна рада депутатських фракцій (депутатських груп) — консультативно-дорадчий орган парламенту, що створюється для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради України.

4. Комітети Верховної Ради України — виборні, колегіальні, постійно діючі органи парламенту, які утворюються з числа народних депутатів для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень парламенту, виконання контрольних функцій.

5. 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 строк. При цьому тимчасові спеціальні комісії можуть утворюватися як для підготовки і попереднього розгляду відповідних питань, так і для підготовки й доопрацювання проектів актів Верховної Ради України. Тимчасові слідчі комісії формуються для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес.

6. Апарат Верховної Ради України — орган, що складається з державних службовців (посадових і службових осіб) та технічного персоналу і здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, соціально-побутове, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності парламенту, народних депутатів України.

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.

Верховна Рада України у властивих їй формах бере участь у здійсненні багатьох функцій держави, як об'єктивних, зумовлених змістом діяльності держави, так і інших, зокрема інструментальних (технологічних). Головними функціями Верховної Ради України є: представницька, законодавча, установча, функція парламентського контролю. Вони є традиційними для сучасної практики парламентаризму¹. До функцій парламенту часто зараховують також соціально-економічну, фінансово-бюджетну, зовнішньополітичну, однак для Верховної Ради України вони є похідними від головних.

Представницька функція Верховної Ради України чітко сформульована в Декларації про державний суверенітет України, де проголошується, що тільки вона може виступати від імені всього Українського народу. У чинній Конституції представницька функція 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 займає участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, а також формування власних, парламентських структур; призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб інших органів державної влади та державних організацій, сприяння формуванню органів місцевого самоврядування; вирішення питань, що стосуються територіального устрою, затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України тощо.

¹ Див.: Журавський, В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми) [Текст] : монографія / В. С. Журавський. – К. : Парламент. вид-во, 2002. – С. 223.

Істотне місце в діяльності Верховної Ради України посідає *парламентський контроль*¹, основними напрямками якого є: контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; парламентський контроль за додержанням 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 говорить рівень організації та проведення години уряду, парламентських слухань з найактуальніших питань соціально-економічного розвитку держави й захисту конституційних прав і свобод громадян. 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 конституційні повноваження: 1) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; 2) заслуховування щорічних та позачергових послань 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: 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.

¹ Барабаш, Ю. Г. Контрольна функція вищого представницького органу України [Текст] / Ю. Г. Барабаш // Вісн. прокуратури. – 2003. – № 3. – С. 39-43.

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 структуру апарату Верховної Ради України» від 20.04.00 р. №1678-III, «Про участь постійного представника Верховної Ради України у конституційному провадженні» від 20.05.99 № 691-XIV та ін). У рамках нормотворчої форми вирізняються законопроектне та ординарне провадження, результатами яких виступають 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 виділити провадження щодо обрання Голови Верховної Ради України, його заступників, щодо формування комітетів;

щодо обрання суддів; призначення третини складу Конституційного Суду, половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голови та інших членів Рахункової палати; щодо призначення за поданням Президента Прем'єр-міністра України, Міністра оборони, Міністра закордонних справ, Голови Служби безпеки України, голови Національного банку України, членів Центральної виборчої комісії; щодо надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України; щодо призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України та ін. 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 ін. Вони можуть завершуватися 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.

Правозастосовна 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.

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 рамках, які надають процесу вироблення й прийняття владних рішень логічно завершеного, стрункого, внутрішньо узгодженого вигляду. У межах **організаційних форм** забезпечується поєднання і розподіл праці народних депутатів, спів-

робітників 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 дозволяє органічно поєднати персональну роботу депутатів з колективною роботою найвищого представницького органу. У резолютивній частині Рішення Конституційного Суду України від 17.10.02 р. № 17-рп /2002 (по 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 у 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 фракцій, комітетів і тимчасових комісій, Погоджувальної ради депутатських фракцій, парламентські та комітетські слухання 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 фракцій.

Верховна Рада України постійно поглиблює міжпарламентські зв'язки, застосовуючи при цьому як традиційні форми — візити парламентських делегацій, зустрічі керівників парламентів, лідерів парламентських фракцій, так і нові — участь у роботі міжпарламентських асамблей, комітетів, комісій.

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, комп'ютерне забезпечення роботи покладено на Управління комп'ютеризованих систем, а транспортне — на автобазу, що перебуває у віданні Управління справами.

¹ Офіц. вісн. України. — 2002. — № 44. — Ст. 2045.

§ 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 вирізняє 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 Президента України. Такі сесії скликаються для вирішення невідкладних питань і тільки у період між черговими сесіями. Позачергова сесія скликається не пізніше як у семиденний строк після дня надходження вимоги про її скликання. Розпорядження Голови Верховної Ради про скликання позачергової сесії публікується у газеті «Голос України» не пізніше як за три дні до її відкриття. Документи, які пропонується розглянути на позачерговій сесії, надаються народним депутатам не пізніше як за три дні до її відкриття.

У разі оголошення указу Президента про введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях, парламент збирається в дводенний строк без скликання і працює до скасування такого стану. У цьому випадку Голова Верховної Ради України, а у разі його відсутності — Перший заступник чи заступник визначає місце і час проведення такого засідання, про що терміново повідомляється народним депутатам.

Сесії складаються з пленарних засідань Верховної Ради України, засідань її комітетів і тимчасових комісій, що проводяться у період між ними, роботи народних депутатів у фракціях та з виборцями. Згідно з офіційним тлумаченням, даним Конституційним Судом України у

Рішенням від 17.10.02 р. №17-рп/2002, *пленарні засідання* під час сесій парламенту є регулярними зібраннями народних депутатів України відповідного скликання у визначений час, у визначеному місці і 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. Крім пленарних Верховна Рада України може проводити урочисті засідання, а також засідання у формі слухань.

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, які вносяться 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 Українського парламенту. Підготовка сесій включає розробку матеріалів до доповідей, проектів законів і постанов, узагальнення пропозицій депутатів і практики застосування законодавства.

Формування *проекту порядку денного сесії* Верховної Ради України відбувається таким чином. Пропозиції щодо проекту порядку денного сесії узагальнюються Апаратом Верховної Ради за поданнями комітетів та тимчасових комісій. Після їх обговорення та схвалення Погоджувальною радою проект постанови про порядок денний сесії вноситься Головою Верховної Ради України на затвердження Верховною Радою. Проект постанови Верховної Ради про затвердження порядку денного сесії приймається в цілому більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Порядок денний чергової сесії включає два розділи: перший — питання, повністю підготовлені для розгляду Верховною Радою і у встановленому порядку надані народним депутатам; другий — питання, підготовку і доопрацювання яких Верховна Рада доручає здійснити комітетам, комісіям, та законопроекти, визначені Президентом як невідкладні. Порядок денний має містити інформацію про назви, реєстраційні номери, дати реєстрації проектів законів, постанов та інших актів Верховної Ради, суб'єктів права законодавчої ініціативи; відомості щодо невідкладності розгляду; назву головного комітету, тим-

часової комісії, відповідальних за підготовку питання до розгляду Верховною Радою.

До затвердженого порядку денного сесії Верховної Ради можуть включатися додаткові питання шляхом внесення змін до нього. Питання, включені до порядку денного сесії, можуть переноситися, змінюватися чи виключатися з нього після обговорення за скороченою процедурою. Пропозиції про внесення змін до затвердженого порядку денного готуються і вносяться в такому самому порядку, як до проекту порядку денного сесії Верховної Ради.

За звичайних обставин перший і третій тижні кожного календарного місяця сесійного періоду відводяться для пленарних засідань Верховної Ради України, другий — для роботи парламентських комітетів, тимчасових комісій і фракцій, а четвертий — для роботи депутатів з виборцями. Однак у разі необхідності парламент може прийняти рішення про одноразову зміну свого місячного, тижневого або денного порядку роботи.

У сесійний період *робочий день* Верховної Ради України, її комітетів і тимчасових комісій, якщо не прийнято іншого рішення, починається о 10 і триває до 18 год. з перервою (з 12 до 12 год.30 хв.) і з обідньою перервою (з 14 до 16 год.). При цьому у вівторок та четвер тижня, відведеного для пленарних засідань, парламент проводить, як правило, два засідання: *ранкове* — з 10 до 14 і *вечірнє* — з 16 до 18 год. У середу та п'ятницю — лише ранкові засідання. Друга половина середи відводиться для роботи народних депутатів у комітетах, тимчасових комісіях і фракціях, а понеділок і друга половина п'ятниці — для самостійної роботи народних депутатів, пов'язаної зі здійсненням депутатських повноважень.

Проект *календарного плану роботи сесії* Верховної Ради готується комітетом з питань регламенту, за участю Апарату Верховної Ради та з урахуванням пропозицій депутатських фракцій. Проект постанови Верховної Ради про затвердження календарного плану роботи сесії вносять на розгляд парламенту члени регламентного комітету.

Відповідно до затвердженого порядку денного сесії на кожний місяць сесії парламентським Апаратом за поданнями комітетів, тимчасових комісій з урахуванням пропозицій фракцій готується проект *розкладу пленарних засідань сесії*, який подається на розгляд Погоджувальної ради. Проект розкладу пленарних засідань сесії має містити інформацію про день, час проведення та порядок денний пленарних

засідань, назви, реєстраційні номери законопроектів із зазначенням суб'єктів права законодавчої ініціативи, дату їх надання народним депутатам. Після схвалення Погоджувальною радою, проект розкладу пленарних засідань направляється комітетам, тимчасовим комісіям, фракціям і народним депутатам.

Порядок денний пленарних засідань Верховної Ради на кожний день пленарного тижня готується Апаратом Верховної Ради на підставі затвердженого розкладу пленарних засідань сесії з урахуванням передбаченої в ньому черговості та фактичного стану готовності кожного питання до розгляду, а також з урахуванням письмових пропозицій парламентської опозиції. У порядку денному пленарних засідань зазначаються реєстраційні номери, назви законопроектів, дати їх надання народним депутатам, суб'єкти права законодавчої ініціативи, доповідачі і співдоповідачі, орієнтовний час розгляду питань. Отримання народними депутатами порядку денного на наступний день пленарних засідань забезпечує Апарат.

Пленарні засідання відкриваються і проводиться лише за наявності *кворуму*. Згідно з офіційним тлумаченням, даним у Рішенні Конституційного Суду України від 17.10.02 р. №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. Реєстрація здійснюється особисто на підставі пред'явлення посвідчення народного депутата та підтвердження своєї присутності власноручним підписом, а також за допомогою електронної системи.

Пленарні засідання парламенту відкриває, веде і закриває Голова Верховної Ради, а в разі його відсутності — Перший заступник або заступник. Головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради: вживає заходів для підтримання порядку на пленарному засіданні; повідомляє про результати реєстрації народних депутатів; вносить на обговорення проекти актів парламенту, оголошує їх повну назву, редакцію, ініціаторів внесення, інформує про матеріали, що надійшли на адресу Верховної Ради України; організує розгляд питань, оголошує списки осіб, які записалися для виступу, та надає слово для виступу, доповіді, співдоповіді, запитань, ставить питання на голосування, оголошує його результати.

Обговорення питань на пленарних засіданнях відбуваються за повною чи скороченою процедурою. Рішення Верховної Ради України приймаються на її пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народними депутатами особисто. Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією.

Рішення Верховної Ради України приймаються шляхом відкрито-го або таємного голосування. Відкрите голосування здійснюється: а) за допомогою електронної системи з фіксацією результатів голосування — поіменно, у тому числі з можливим роздрукуванням результатів голосування кожного народного депутата. На вимогу народних депутатів результати голосування можуть висвітлюватися на інформаційному табло електронної системи в залі засідань по фракціях; 2) шляхом підняття руки (у разі відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи); 3) шляхом подачі іменних бюлетенів у порядку, встановленому парламентом. Після закінчення кожного голосування за допомогою електронної системи його результати висвітлюються на інформаційному табло в залі засідань та оголошуються головуючим на пленарному засіданні. Таємне голосування здійснюється народним депутатом особисто шляхом подачі бюлетеня.

Засідання парламенту *протокуються 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.

§ 5. Особливості 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.

Згідно з Конституцією Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше як на 30 день після офіційного оголошення результатів виборів. Кожному з народних депутатів України не пізніш як через 7 днів після офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів Апарат Верховної Ради України надсилає низку документів, необхідних для його повноцінної участі у роботі парламенту: 1) Конституцію України; 2) текст офіційного оприлюднення ЦВК результатів виборів; 3) Регламент Верховної Ради України; 4) Закон України «Про статус народного депутата України»; 5) Закон України «Про комітети Верховної Ради України»; 6) Закон про тимчасові комісії Верховної Ради України; 7) Положення про помічника-консультанта народного депутата України; 8) Положення про Апарат Верховної Ради України; 9) список посадових осіб парламентського апарату та їх службові телефони; 10) довідкові матеріали про обраних народних депутатів України; 11) парламентську постанову про перелік комітетів Верховної Ради України попереднього скликання.

Для підготовки пропозицій щодо організації і проведення пленарних засідань першої сесії Верховної Ради нового скликання, підготовки проектів відповідних актів, що вносяться на першу сесію, Голова Верховної Ради попереднього скликання, а в разі його відсутності — Перший заступник чи заступник організовує формування *Підготовчої депутатської групи* з числа новообраних народних депутатів України.

Вона складається з представників від політичних партій (виборчих блоків), які за результатами виборів взяли участь у розподілі депутатських мандатів (один представник від 15 депутатів). Письмова пропозиція щодо делегування народного депутата до складу Підготовчої депутатської групи подається Голові Верховної Ради України попереднього скликання (його Першому заступнику чи заступнику) за підписом керівника відповідної політичної партії (блоку). Перше засідання Підготовчої депутатської групи скликає Голова Верховної Ради України попереднього скликання (його Перший заступник чи заступник) не пізніше як через 10 днів після офіційного оприлюднення ЦВК результатів виборів, за умови обрання не менш як 2/3 народних депутатів від конституційного складу парламенту. Підготовча депутатська

група обирає зі свого складу голову, заступника і секретаря та здійснює роботу на засадах, установлених для тимчасових спеціальних комісій. Припиняє вона свою діяльність після створення комітетів.

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 17.10.02 р. №17-рп/2002 (по справі щодо повноважності Верховної Ради України) Конституційний 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.

До обрання Тимчасової президії першої сесії парламентське засідання веде голова Підготовчої депутатської групи. До сформування персонального складу комітетів на пленарних засіданнях першої сесії новообраної Верховної Ради питання розглядаються в такій послідовності: 1) формування Тимчасової президії першої сесії, до складу якої входять голова Підготовчої депутатської групи та по одному представнику від кожної із чотирьох політичних партій (блоків), які за результатами виборів отримали найбільшу кількість депутатських мандатів (члени Тимчасової президії сесії по чергово виконують обов'язки головуєчого на пленарному засіданні до обрання Голови Верховної Ради України); 2) оголошення Прем'єр-міністром України чи особою, яка виконує його обов'язки, про складення повноважень Кабінету Міністрів України перед новообраною Верховною Радою; 3) обрання Лічильної комісії; 4) вирішення питання про висвітлення роботи першої сесії Верховної Ради; 5) заслуховування позачергового послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; 6) доповідь Голови Верховної Ради України попереднього скликання про стан законодавчої роботи; 7) заслуховування доповіді Підготовчої депутатської групи, запитання доповідачу і відповіді на них; 8) про перелік комітетів та предмети їх відання; 9) про формування та реєстрацію депутатських фракцій; 10) про коаліцію депутатських фракцій; 11) обрання Голови Верховної Ради України, його Першого заступни-

ка та заступника; 12) обрання голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів; 13) утворення Погоджувальної ради депутатських фракцій. Після цього відбувається формування персонального складу комітетів і 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, звернути на них увагу громадськості, владних і політичних структур, виробити практичні рекомендації щодо оптимізації шляхів і форм вирішення проблем і завдань, що виникають. Як зазначається у 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, що турбують суспільство¹.

Вирізняються два види слухань у Верховній Раді України: парламентські та комітетські. *Парламентські слухання* проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. Пропозиції щодо проведення парламентських слухань вносяться на основі рішення, прийнятого комітетом з відповідного питання, у вигляді проектів постанов Верховної Ради України, в яких має визначатися тема слухань та дата їх проведення. На парламентське слухання може виноситися лише одне тематичне питання. Питання про проведення слухань включається до порядку денного сесії без голосування. Парламентські слухання проводяться в

¹ Охотский, Е. В. Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт [Текст] : монография / Е. В. Охотский. – М. : МГИМО; РОССПЭН, 2002. – С. 51.

сесійний період, як правило, один раз на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи народних депутатів у комітетах, фракціях.

Рішення про тему, день та час проведення парламентських слухань приймається Верховною Радою не пізніше як за 30 днів до їх проведення. У парламентській постанові про проведення слухань також зазначається комітет чи комітети, які здійснюють підготовку до проведення парламентських слухань, органи державної влади, які мають подати до Верховної Ради необхідні інформаційно-аналітичні матеріали та підготувати доповідь з питання, що розглядається на слуханнях, порядок їх висвітлення у ЗМІ. Рішення Верховної Ради про проведення парламентських слухань публікується в газеті «Голос України» у 10-денний строк після дня його прийняття.

Для участі в парламентських слуханнях запрошуюються представники органів державної влади, місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, громадськості, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань. Зазначений комітет формує список запрошених осіб на парламентські слухання, порядок їх проведення та черговість виступів учасників, що вносяться для погодження з Головою Верховної Ради України не пізніше як за три дні до їх проведення.

Не пізніше як за п'ять днів до проведення слухань Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування та комітети відповідно до предметів відання надають народним депутатам аналітичні та довідкові матеріали з питання, що розглядатиметься. 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. Під час парламентських слухань заслуховуються доповіді з обговорюваної тематики, надаються відповіді на запитання та проводиться обговорення. У разі необхідності після доповіді заслуховується співдоповідь представника комітету, відповідального за підготовку проведення парламентських слухань, після чого проводиться загальне обговорення, на яке відводиться до двох годин. У разі необхідності головуючим на засіданні може бути прийнято рішення про продовження обговорення. Після завершення обговорення питання головуючий підбиває підсумки парламентських слухань.

За результатами слухань Верховна Рада України на пленарному засіданні 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 ін.

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 календарний план роботи сесії, порядок денний сесії, розклад пленарних засідань сесії, тижневий порядок денний 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 фракцій, структурних підрозділів апарату мають бути узгоджені з планами роботи парламенту в цілому.

Метод контролю в діяльності парламенту включає в себе: 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 роботи підрозділів парламенту (внутрішньоорганіза-

ційну) 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 фракцій. Зовнішньоорганізаційна координація здійснюється через керівництво парламенту, представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України, Постійного представника Президента України у Верховній Раді України, через Відділ зв'язків з органами правосуддя та Управління по зв'язках з місцевими 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 ЗМІ.

§ 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 документу, яка буде найбільш чітко відповідати змісту прийнятого рішення. У спеціальній літературі конституційний перелік парламентських актів доповнюють такими видами, як декларації, нормативно-правові договори, а серед законів виділяють 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 Консти-

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

туцією, Законом «Про Регламент Верховної Ради України», Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 04.12.97 р. № 1327/97. Порядок документування законотворчої діяльності, підготовки і оформлення документів у Верховній Раді, контролю за виконанням документів і доручень, здійснення діловодних процесів визначається Положенням про порядок роботи з документами у Верховній Раді України, затвердженим розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25.05.06 р. № 448 (зі змінами).

Розробка законопроектів здійснюється в ініціативному порядку, за дорученням Верховної Ради України, на договірній основі за замовленням 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 законодавчої ініціативи. Проекти постанов розробляються в ініціативному порядку або за дорученням парламенту.

Проекти актів Верховної Ради України подаються до парламенту за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом. Законопроект, щодо якого Верховною Радою приймалося рішення стосовно вимог до його основних положень, принципів чи критеріїв, повинен відповідати цим вимогам. Кожен законопроект повинен містити положення щодо порядку набрання ним чинності. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття. Законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію у відділ службової кореспонденції Апарату разом з проектом постанови, яку пропонується прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою, яка має містити обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття. У разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, реалізація якого впливає на видаткову або дохідну частину державного чи місцевих бюджетів, до

нього додаються фінансово-економічне обґрунтування та пропозиція щодо покриття цих витрат. До законопроекту про внесення змін до законів додається порівняльна таблиця, яка містить редакцію відповідних положень чинного закону та нову його редакцію з урахуванням запропонованих змін. Усі зареєстровані проекти актів та супровідні документи вводяться Апаратом Верховної Ради до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі парламентського веб-сайту.

Сектором реєстрації законопроектів готується проект резолюції Голови Верховної Ради України або його заступників відповідно до розподілу обов'язків, який має містити вказівку щодо вручення копій законопроектів народним депутатам України. Не пізніше як у п'ятиденний строк після реєстрації проекту акта він направляється Головою Верховної Ради України (Першим заступником, заступником) у комітет, який відповідно до предметів відання визначається головним з підготовки і попереднього розгляду цього проекту, а також у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на дохідну та видаткову частину бюджету та в комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, для підготовки експертного висновку на відповідність оформлення та реєстрації проекту акта вимогам закону.

Копії законопроектів, що передаються до комітетів, надсилаються Президентові України, Кабінету Міністрів України, керівництву Апарату, до Головного юридичного, Головного науково-експертного, Головного організаційного управління та Управління комп'ютеризованих систем. Усі внесені до Верховної Ради законопроекти після їх реєстрації не пізніше як у п'ятиденний строк надаються народним депутатам.

Головний комітет не пізніше як у 30-денний строк попередньо розглядає законопроект, проект іншого акта і ухвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії Верховної Ради. До висновку головного комітету додаються висновки бюджетного і регламентного комітетів. Для попереднього розгляду проекту на засідання головного комітету запрошується ініціатор внесення проекту чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи, а в разі необхідності — представники уряду, міністерств, інших державних органів, об'єднань громадян, експерти, фахівці та інші особи. Інші комітети за зверненням головного комітету або з власної ініці-

ативи розглядають проект акта і направляють свої висновки до головного комітету.

Після попереднього розгляду в комітеті законопроект разом з відповідними висновками передається на розгляд парламенту для прийняття рішення щодо включення його до порядку денного сесії. Висновки головного комітету й інших комітетів щодо законопроекту надаються народним депутатам України. Щодо кожного законопроекту, включеного до порядку денного сесії, Апарат парламенту та головний комітет ведуть *справу законопроекту*.

Після включення до порядку денного законопроекти, як правило, розглядаються на пленарних засіданнях за процедурою *трьох читань*.

При першому читанні обговорюються основні принципи, положення, критерії, структура 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 у 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, тобто у разі необхідності можуть обговорюватися і ставитися на голосування окремі частини, пункти, підпункти, речення або статті проекту. За результатами розгляду законопроекту в другому читанні може бути прийнято рішення про: прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання; відхилення законопроекту; прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому; прийняття законопроекту в другому читанні, за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей, та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроекту на повторне друге читання; повернення законопроекту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання.

Третє читання полягає у прийнятті законопроекту, який потребував доопрацювання та узгодження, в цілому. До третього читання вносяться лише поправки щодо виправлень, уточнень, усунення

помилки, суперечностей у тексті законопроекту, а також поправки, внесені з метою узгодження між собою структурних частин прийнятого у другому читанні законопроекту без зміни його змісту. На третє читання законопроект подається головним комітетом у вигляді кінцевої його редакції. За результатами розгляду законопроекту у третьому читанні може бути прийняте рішення про прийняття закону в цілому і направлення його на підпис Президенту; перенесення голосування щодо законопроекту; схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум; відхилення законопроекту.

Текст закону, прийнятий Верховною Радою, не пізніше як у 10-денний строк оформляється головним комітетом, візується головою та керівником секретаріату комітету, керівниками юридичного підрозділу та підрозділу, на який покладено функцію з оформлення на підпис Голові Верховної Ради України прийнятих актів, і подається на підпис Голові Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України підписує поданий на підпис закон не пізніше п'яти днів з дня його подання.

Підписані Головою Верховної Ради України постанови парламенту передаються до протокольного відділу, де забезпечується їх тиражування, а підписані закони України невідкладно фельдш'язком надсилаються до Секретаріату Президента 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 главі 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.

Питання для самоперевірки

1. Назвіть основні елементи структури Верховної Ради України.
2. Розкрийте сутність установчої та законодавчої функцій Верховної Ради України.
3. Назвіть правові форми діяльності Верховної Ради України.
4. Які особливості підготовки і проведення першої сесії Верховної Ради України нового скликання ?
5. Як відбувається формування проекту порядку денного сесії Верховної Ради України?
6. З яких розділів складається порядок денний чергової сесії Верховної Ради України?
7. З яких стадій складається обговорення питання на засіданні Верховної Ради України?
8. Хто має право ініціювати проведення парламентських слухань?
9. Розкрийте метод контролю в діяльності Верховної Ради України.
10. Розкрийте порядок прийняття актів Верховної Ради України.

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, Законом «Про Регламент Верховної Ради України», Розпорядженням Голови ВРУ «Про розподіл обов'язків між Головою Верховної Ради України, Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України» від 29.02.2000 р.

Голова Верховної Ради України та його заступники обираються з числа народних депутатів на строк повноважень Верховної Ради. Кандидатури на посаду Голови Верховної Ради та його заступників пропонуються на пленарному засіданні депутатськими фракціями або народними депутатами. Депутат може запропонувати для обрання свою кандидатуру. Після висунення кандидатур здійснюється їх попереднє обговорення в депутатських фракціях, а потім — на засіданні Верховної Ради України. До початку обговорення висунутих кандидатур у фракціях Апарат Верховної Ради поширює серед депутатів відомості про кожного кандидата, які містять дані про освіту, фах, належність до політичної партії, витяг із трудової книжки про трудову діяльність; автобіографію з висвітленням найбільш істотних результатів трудової діяльності; декларацію про доходи, зобов'язання фінансового характеру, про свій майновий стан та членів своєї сім'ї за попередній рік за формою, встановленою для державних службов-

ців першої категорії; відомості про входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Відомості мають бути власноручно підписані кандидатом на посаду.

Питання про обрання Голови Верховної Ради України та його заступників не потребує підготовки в комітетах. Кандидати виступають на пленарному засіданні з доповідями щодо 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.

Прийняття рішення щодо кандидатур на посаду Голови Верховної Ради здійснюється таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. При цьому процедура (*ad hoc*), тобто прийняття рішення про одноразове відхилення від процедур, передбачених Регламентом, не застосовується.

Організація та проведення голосування покладається на лічильну комісію. Обраним Головою Верховної Ради України вважається кандидат на посаду, який отримав більшість голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності. Про обрання Голови Верховної Ради України оформляється відповідна постанова Верховної Ради, яку підписує обраний Голова. Повноваження Голови Верховної Ради України починаються відразу після його обрання.

Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України можуть бути обрані одночасно за єдиним списком. Рішення про обрання Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України приймаються відкритим поіменним голосуванням більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради і оформляються відповідними постановами.

Голова Верховної Ради України може бути в будь-який час відкликаний з посади Верховною Радою. Підставами відкликання Голови Верховної Ради є: його власне бажання, незадовільна робота на цій посаді, у тому числі відсторонення від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії; інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків; випадки дострокового припинення депутатських повноважень. Ініціаторами процедури відкликання Голови Верховної Ради можуть виступати не менш однієї

третини народних депутатів від конституційного складу парламенту (за їх підписами) або народні депутати на підставі висновку регламентного комітету (у разі відсторонення Голови від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії).

Рішення Верховної Ради про відкликання Голови Верховної Ради України з посади приймається таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів і оформляється постановою. Голосування вважається таким, що відбулося, якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності.

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.

Конституція України (ст. 88) передбачає, що Голова Верховної Ради України веде парламентські засідання; організовує роботу Верховної Ради та координує роботу її органів; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє парламент у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організовує роботу парламентського апарату.

Ці повноваження більш детально регламентовані у ст. 78 Регламенту, згідно з яким Голова Верховної Ради України на виконання визначених Конституцією його повноважень: веде засідання Верховної Ради з дотриманням вимог Регламенту; організовує роботу Верховної Ради, координує діяльність її органів; підписує акти, прийняті Верховною Радою, забезпечує їх оприлюднення; здійснює представницьку функцію; вживає заходів для забезпечення безпеки і охорони парламенту, щодо охорони та захисту народних депутатів; веде засідання Погоджувальної ради; забезпечує дотримання календарного плану роботи сесії та порядку денного пленарних засідань; вживає заходів щодо забезпечення присутності народних депутатів на пленарних засіданнях; організовує розробку планів законопроектної роботи, підготовку питань до розгляду на пленарних засіданнях; здійснює контроль за своєчасним направленням і розглядом депутатських запитів; видає розпорядження з питань організації роботи Верховної Ради і підписує відповідні документи; розподіляє посадові обов'язки між Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України, координує діяльність комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій; визначає головний комітет з підготовки проектів актів,

внесених на розгляд парламенту; має право скликати і проводити засідання комітетів, тимчасових спеціальних комісій для розгляду визначених ним або Верховною Радою питань, якщо ці органи несвоєчасно чи неналежно виконують свої функції; порушує перед відповідними органами, посадовими особами питання про відповідальність осіб за невиконання ними вимог, встановлених Законами «Про Регламент Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», про тимчасові комісії парламенту; організовує роботу Апарату Верховної Ради й здійснює контроль за його діяльністю; у разі необхідності скасовує розпорядження свого Першого заступника чи заступника та керівника Апарату; пропонує Верховній Раді кандидатуру для призначення на посаду керівника Апарату; забезпечує розробку проекту кошторису витрат парламенту на наступний рік, подає звіт про надходження коштів до кошторису за минулий рік та їх використання; звертається до суду з позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата в разі невиконання ним вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності; виконує доручення Верховної Ради та здійснює інші повноваження.

У межах нормотворчої форми роботи Голова Верховної Ради України видає розпорядження, які можуть бути змінені, скасовані рішенням парламенту, прийнятим більшістю від його конституційного складу.

Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України: 1) виконують окремі повноваження Голови за розподілом обов'язків, які визначає Голова Верховної Ради України; 2) визначають за дорученням Голови Верховної Ради головний комітет з опрацювання внесених до парламенту проектів актів відповідно до предметів відання комітетів; 3) вживають заходів для організації скоординованої спільної роботи комітетів, тимчасових комісій; 4) виконують інші повноваження, передбачені Регламентом, а також виконують доручення Верховної Ради, Голови Верховної Ради України.

Перший заступник виконує обов'язки Голови Верховної Ради України в разі його відсутності або неможливості виконання своїх обов'язків. Він за розподілом обов'язків веде організаційну та іншу роботу з питань: взаємодії парламенту з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування; підготовки і розгляду законопроекту про Державний бюджет, звіту про його виконання; здійснення Верховною Радою та її органами законопроектної діяльності, законодавчої про-

цедури та контрольних функцій; організовує розробку проекту кошторису парламенту.

Заступник Голови Верховної Ради України виконує обов'язки Голови в разі його відсутності або неможливості виконання своїх обов'язків, за відсутності або неможливості їх виконання Першим заступником. Заступник за розподілом обов'язків веде організаційну та іншу роботу з питань взаємодії парламенту з органами судової влади та інформаційного забезпечення діяльності Верховної Ради.

§ 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 сферами. Одночасно слід враховувати, що вищий представницький орган є колегіальним, що вимагає додержання рівності прав і свобод депутатів як представників народу й різних політичних партій у прийнятті будь-якого рішення. Для вирішення завдання 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 вимог законодавчих актів, актуальності проблем державного, господарського, соціально-культурного будівництва, внутрішньоорганізаційної необхідності. У Верховній Раді VI скликання утворено 27 комітетів; у парламенті України IV та V скликання їх кількість дорівнювала 24 і 26 відповідно.

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 заступни-

ка і заступника, повинен входити до складу комітетів. Утворення комітетів складається з двох етапів: а) прийняття низки постанов на пленарному засіданні; б) прийняття рішень на засіданнях комітетів. На засіданні Верховної Ради затверджуються постанови «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів» й «Про обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів, членів комітетів Верховної Ради України відповідного скликання та обрання голови, першого заступника, заступників голови, секретаря та членів Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації». Остання створюється разом із комітетами відповідно до ст. 10 Закону України «Про приватизацію державного майна». Рішення комітетів стосуються питання формування підкомітетів та робочих груп, розподілу обов'язків між Першим заступником, заступником (заступниками) голів комітетів.

Комітети створюються за галузевою, міжгалузевою та функціональною ознакою. Першу групу становлять комітети, напрям діяльності яких пов'язаний із відповідною сферою (з питань науки і освіти, культури і духовності, охорони здоров'я, будівництва, транспорту і зв'язку тощо). До міжгалузевих належать комітети з питань національної безпеки і оборони; молодіжної, економічної, екологічної, промислової політики тощо. Функціональними визнаються комітети, діяльність яких не можна окреслити якоюсь галуззю (з питань бюджету, регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України).

Обрання народних депутатів до складу комітетів здійснюється на основі пропозицій депутатських фракцій, внесених з дотриманням квот, визначених Регламентом Верховної Ради України. Облік квот пропорційного представництва депутатських фракцій у комітетах здійснює регламентний комітет.

Верховна Рада створює комітети у складі голів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів, обрання яких здійснюється більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу парламенту. Народний депутат може бути членом лише одного комітету. Квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів визначаються пропорційно від кількісного складу фракцій до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою.

Список кандидатур на посади голів, перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів, по одній кандидатурі на кожну посаду, за поданням депутатських фракцій схвалюється Погоджувальною радою. Після цього вони обираються за списком у цілому без обговорення на пленарному засіданні відкритим поіменним голосуванням. Члени комітетів обираються за списками кандидатів у члени всіх комітетів відкритим поіменним голосуванням без обговорення шляхом прийняття постанови Верховної Ради.

Для забезпечення конкретних напрямів своєї діяльності комітет створює із 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 від затвердженого парламентом кількісного складу комітету.

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.

§ 3. Функції та компетенція комітетів Верховної Ради України

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

1) **законопроектна функція**, яка включає дії з розробки проектів законів, інших актів Верховної Ради України; попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд парламенту; доопрацювання за дорученням Верховної Ради окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях; попередній розгляд, підготовку висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, надання згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України; узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів;

внесення пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи.

2. Організаційна функція комітетів полягає в плануванні своєї роботи; проведенні збору та аналізу інформації з питань, що належать до їх повноважень, організації слухань із цих питань; попередньому обговоренні відповідно до предметів їх відання кандидатур посадових осіб, яких обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України або надає згоду на їхнє призначення, підготовці до розгляду парламентом відповідних висновків щодо цих кандидатур; підготовці питань на розгляд Верховної Ради України; участі у формуванні порядку денного пленарних засідань; прийнятті рішень, наданні висновків, рекомендацій, роз'яснень; розгляді звернень, що надійшли до комітету; участі в міжпарламентській діяльності, підготовці письмових звітів про підсумки своєї діяльності, забезпеченні її висвітлення в засобах масової інформації.

3. Контрольна функція комітетів полягає в аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; участі за дорученням парламенту у проведенні «години запитань до Уряду»; контролі за виконанням Державного бюджету України в порядку, встановленому законом; організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань; організації та підготовці слухань у комітетах; підготовці та поданні на розгляд парламенту запитів від комітету до Президента України; взаємодії з Рахунковою палатою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам.

Для реалізації зазначених функцій комітети наділені відповідною компетенцією. Предмети відання конкретного комітету чітко фіксуються у постанові про предмети відання комітетів й зумовлені сферою, цілями й завданнями їх створення. Закон «Про комітети Верховної Ради України» групує права та обов'язки комітетів залежно від здійснюваної функції. Так, статтями 15–33 зазначеного закону встановлюються повноваження стосовно здійснення законопроектної роботи; отримання інформації; права щодо участі у призначенні, звільненні, затвердженні та наданні згоди на призначення посадових осіб Верхов-

ною Радою України; участі у призначенні всеукраїнського референдуму, призначенні виборів Президента України, Верховної Ради АРК, органів місцевого самоврядування; участі у формуванні порядку денного; розгляді звернень; наданні відповідей на депутатські запити; участі у міжпарламентській діяльності; аналізу практики тощо. Права та обов'язки, закріплені в законі, знаходять свою деталізацію в Регламенті Верховної Ради України, шляхом конкретизації завдань і ролі комітету у певних процедурах діяльності парламенту.

§ 4. Форми і методи роботи комітетів Верховної Ради України

Для реалізації своїх функцій та повноважень комітети використовують організаційну та матеріально-технічну форму діяльності. Оскільки вони є лише внутрішніми, допоміжними органами парламенту їх рішенням не можна надавати властивостей правових актів. Прийняті рішення мають обов'язковий характер для самої Верховної Ради України; інші суб'єкти владної діяльності обов'язково повинні лише розглянути висновки і рекомендації, що не характерно для правової форми діяльності (нормативно-правових та індивідуальних правових актів).

У той же час закон окреслює рішення, прийняті комітетом, поняттям акти (ст. 49 Закону «Про комітети Верховної Ради України») й відносить до них: *рішення* — з питань, що стосуються організації роботи комітетів; *рекомендації* — щодо контрольної діяльності; щодо осіб, які пропонуються для обрання, призначення, надання згоди на призначення чи звільнення; щодо результатів слухань у комітетах; *висновки* — у випадках, передбачених законом чи Регламентом Верховної Ради України (переважно щодо законопроектів і проектів інших актів, внесених суб'єктами права законодавчої ініціативи).

Рекомендації комітетів підлягають обов'язковому розгляду державними органами та їх посадовими особами, органами місцевого самоврядування та об'єднань 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 заступни-

ків, секретаря, членів комітетів, «круглі столи» і конференції, робота секретаріату, слухання у комітетах, робота на місцях окремих членів комітетів, їх груп.

Основна організаційна форма роботи комітетів — 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. Засідання скликає голова на підставі затвердженого комітетом плану роботи, доручення Верховної Ради України чи її Голови або за власною ініціативою. Голова комітету зобов'язаний скликати засідання комітету, якщо на цьому наполягає не менше третини членів комітету. За результатами розгляду питань на засіданнях комітетів рішення приймаються більшістю голосів від присутніх.

Спільні засідання комітетів скликаються за ініціативою відповідних комітетів або за дорученням Верховної Ради України. Спільні засідання веде один із голів цих комітетів за взаємною згодою. За дорученням Верховної Ради України або Голови Верховної Ради України такі засідання можуть вести відповідно Голова Верховної Ради України або його заступники. Голосування з обговорюваних на спільному засіданні питань проводяться окремо кожним комітетом.

Комітети мають право запрошувати на своє засідання Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, керівників інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, а також їх посадових і службових осіб, отримувати від них необхідні для розгляду питань порядку денного роз'яснення.

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 проводяться в сесійний період у дні тижня, що відводяться для роботи в комітетах. Останні приймають рішення про тему, день та час проведення слухань, як правило, не пізніше ніж за тридцять днів до їх проведення. У рішенні про проведення слухання визначаються особи, відповідальні за організацію їх підготовки та проведення, до-

повідачі з питань, що розглядатимуться, та порядок висвітлення в засобах масової інформації; повідомляються учасники слухань про дату слухань, місце їх проведення та питання, що вносяться на обговорення, не пізніш як за тиждень до початку їх проведення.

Слухання в комітетах можуть проводитися за взаємною згодою комітетів на їх спільному засіданні, якщо питання, що пропонується для слухання, стосується предмета відання кількох комітетів. Комітети, що проводять слухання, визначають приміщення для їх проведення, список запрошених осіб, регламент та черговість виступів учасників слухань. Не пізніше ніж за три дні до їх проведення надаються членам комітету аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться. Інші учасники слухань у комітеті, як правило, отримують відповідні матеріали під час реєстрації.

Під час проведення слухань кожен член комітету має право ставити запитання доповідачам та одержувати на них відповіді. Слухання не можуть бути припинені, поки всі бажаючі члени цього органу не скористаються правом на виступ. Слухання проводяться, як правило, у межах одного робочого дня. Пропозиції про проведення слухань з питань, які вже були предметом обговорення, можуть бути внесені не раніше ніж через півроку після проведення попередніх слухань.

На засіданні комітету ведеться протокол і стенограма засідання. Вони є офіційними документами, що підтверджують процес обговорення і прийняття рішення, висновку, рекомендації комітету.

Організаційними методами діяльності комітетів є планування, вироблення рішень, координації, 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 засідань комітету не менш як на двотижневий строк 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 з 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 керуючого впливу, спрямованого на забезпечення діяльності комітету у 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 у комітеті.

§ 5. Організація роботи тимчасових комісій Верховної Ради України

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

Тимчасові спеціальні комісії утворюються парламентом при необхідності для підготовки, попереднього розгляду питань, а також підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предмета відання комітетів.

Про утворення тимчасової спеціальної комісії Верховна Рада України приймає постанову, в якій визначає: назву, мету, завдання, коло питань, для підготовки яких сформована комісія, кількісний і персональний склад, голову та заступника голови комісії, строки діяльності та звіту комісії, заходи щодо кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення її роботи.

Тимчасова спеціальна комісія обирається з числа народних депутатів, які дали на це згоду. Її кількісний склад формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій. При цьому мінімальний кількісний склад комісії має забезпечувати представництво не менш як по одному депутату від кожної депутатської фракції. Однак, якщо фракція не запропонувала своїх представників для роботи в комісії, то вона створюється без участі представників цього депутатського об'єднання. Пропозиції щодо кількісного та персонального складу комісії подаються фракціями не пізніше як у п'ятиденний строк з дня направлення до них письмового звернення ініціатора утворення такої комісії.

На посаду голови тимчасової спеціальної комісії не може бути обраний голова парламентського комітету. Секретар комісії обирається на першому засіданні тимчасової спеціальної комісії з числа її членів. Голова, заступник голови та секретар комісії не можуть бути членами однієї депутатської фракції.

Строк повноважень тимчасової спеціальної комісії не може перевищувати одного року з дня її утворення.

Тимчасова спеціальна комісія у визначений Верховною Радою строк, але не пізніше як через 6 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 припиняються з прийняттям парламентом остаточного рішення щодо результатів її роботи,

з прийняттям акта, для підготовки проекту якого вона створювалася, а також у разі припинення повноважень Верховної Ради України, яка її створила.

Порядок утворення, вимоги до персонального складу тимчасової слідчої комісії визначаються в порядку, передбаченому для утворення тимчасової спеціальної комісії. Особливості полягають у тому, що до складу тимчасової слідчої комісії не може входити народний депутат, який: а) є родичем або свояком посадової, службової особи, яка працює в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, чи особи, яка входить до керівного органу об'єднання громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування комісією, або посадової, службової особи, щодо якої повинно проводитися зазначене розслідування; б) має самостійні або через членів сім'ї майнові цивільно-правові інтереси в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, об'єднанні громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією; в) був або є учасником судового процесу, в якому учасником були або є державний орган, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа, організація, їх посадові, службові особи, а також об'єднання громадян, окремі громадяни, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування комісією; г) до набуття повноважень народного депутата брав участь у ревізії, аудиторській чи іншій перевірці, результати якої стали підставою для створення тимчасової слідчої комісії.

Результати розслідування тимчасова слідча комісія викладає в письмовому звіті, який повинен містити висновки і пропозиції про факти й обставини, які стали підставами для проведення розслідування; відомості чи обставини, встановлені комісією, і докази, якими це підтверджується; відомості чи обставини, що не підтвердилися; факти й обставини, які не були перевірені, і причини цього.

У пропозиціях тимчасової слідчої комісії зазначається, яким чином мають бути використані висновки комісії в разі прийняття Верховною Радою рішення щодо них. Пропозиції тимчасової слідчої комісії викладаються у проекті постанови чи іншого акта Верховної Ради і вносяться на розгляд парламенту членами комісії. За результатами розгляду висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії парламент може прийняти такі рішення: 1) взяти до відома висновки і пропозиції

комісії; 2) припинити її повноваження; 3) продовжити роботу комісії на визначений Верховною Радою строк, але не більше одного року з дня її утворення. При розгляді висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховна Рада в разі необхідності вирішує питання щодо направлення матеріалів комісії до Генеральної прокуратури України для їх вивчення й відповідного реагування; направлення висновків комісії Президенту України, Прем'єр-міністру України, відповідному державному органу, органу місцевого самоврядування чи посадовій особі для реагування згідно із законом; публікації висновків комісії в газеті «Голос України».

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

Апарат Верховної Ради України є органом, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Верховної Ради України, народних депутатів України.

Правовий статус Апарату Верховної Ради України визначається низкою актів, серед яких: Закон «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI, Постанови Верховної Ради України «Про структуру апарату Верховної Ради України» від 20.04.00 №1678-III (зі змінами), «Про газету Верховної Ради України «Голос України» від 05.04.11 № 3173, Постанови Кабінету Міністрів України «Про оплату праці Керівника та заступника Керівника Апарату Верховної Ради України» від 30.06.05 № 523 (зі змінами), «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 09.03.06 № 268 (зі змінами), Положення про апарат Верховної Ради України, затверджене розпорядженням Голови ВРУ від 14.03.06 № 217, Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України, затверджене розпорядженням Голови ВРУ від 25.05.06 № 448 (зі змінами), Порядок роботи із зверненнями громадян у структурних підрозділах апарату Верховної Ради України, затверджений розпоряджен-

ням Голови ВРУ від 09.01.07 № 11, Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України, затверджене розпорядженням Голови ВРУ від 22.02.08 № 305, Положення про секретаріат депутатської фракції у Верховній Раді України, затверджене розпорядженням Голови ВРУ від 22.02.08 № 304, Порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями Апарату Верховної Ради України покладених на них обов'язків і завдань, затверджений розпорядженням Голови ВРУ від 26.12.05 № 1726, та ін.

До внутрішньоорганізаційної будови Апарату належать Керівник Апарату, його перші заступники та заступники, головні управління (науково-експертне; юридичне; документального забезпечення; організаційне), управління (комп'ютеризованих систем; по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; забезпечення міжпарламентських зв'язків; кадрів; управління справами), відділи (зв'язків з органами правосуддя; контролю; з питань звернень громадян), секретаріати Голови Верховної Ради України та його заступників, секретаріати комітетів Верховної Ради України, спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації, секретаріати зареєстрованих депутатських фракцій, прес-служба, інші структурні підрозділи. Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 01.07.04 № 1944-IV гранична чисельність Апарату Верховної Ради встановлена в кількості 1115 штатних одиниць.

Самостійним підрозділом у структурі Апарату Верховної Ради України є Інститут законодавства, який діє на підставі Положення, затвердженого розпорядженням Голови Верховної Ради України від 04.08.03 № 770 (зі змінами). Інститут законодавства є базовою установою науково-правового забезпечення законодавчої діяльності парламенту України, основними завданнями якого є підготовка пропозицій щодо формування стратегії державної правової політики Верховної Ради України; розробка наукових концепцій розвитку національного законодавства; проведення порівняльних досліджень законодавства України й іноземних держав та проблеми приведення національного законодавства у відповідність до норм міжнародного права. На Інститут також покладено завдання щодо підготовки проектів перспективних та поточних державних програм законопроектних робіт Верховної Ради України; організації моніторингу ефективності чинного законодавства України та прогнозування наслідків його застосування; підготовки проектів законів з найважли-

віших питань розвитку суспільства і держави та їх наукове обґрунтування; проведення наукової експертизи проектів законодавчих актів тощо.

Видавництво Верховної Ради (Парламентське видавництво) друкує тексти прийнятих законів, організує видання газети «Голос України», «Відомостей Верховної Ради України». Згідно з Постановою Верховної Ради України від 20 квітня 2000 р. воно перетворено в самостійний госпрозрахунковий підрозділ.

За змістом своєї роботи Апарат є допоміжним підрозділом і самостійно не вирішує питань державного управління. Його головне завдання — обслуговування діяльності законодавчого органу держави.

Апарат Верховної Ради України здійснює такі функції:

1) **організаційного забезпечення** — забезпечення реалізації Верховною Радою України її конституційних повноважень; реєстрація законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, ведення їх бази даних та контроль за їх проходженням у комітетах і спеціальній контрольній комісії з питань приватизації; організаційно-методичне забезпечення роботи зареєстрованих депутатських фракцій; надання консультативної та організаційної допомоги народним депутатам, комітетам і спеціальній контрольній комісії з питань приватизації у виконанні планів законотворчої та контрольної роботи, доопрацюванні законопроектів; методичне і організаційне забезпечення підготовки та проведення пленарних засідань, засідань комітетів; забезпечення народних депутатів України законопроектами та інформаційними матеріалами з питань, що вносяться на розгляд Верховної Ради України; підготовка матеріалів, пов'язаних з вирішенням питань адміністративно-територіального устрою України, ведення автоматизованої системи «Адміністративно-територіальний устрій України»; організація прийому громадян, розгляд їх пропозицій, заяв і скарг, що надходять до Верховної Ради України та її органів, вивчення і узагальнення питань, які порушуються громадянами у зверненнях, внесення пропозицій щодо їх вирішення;

2) **аналітичну** — здійснення аналізу практики застосування чинного законодавства з метою його вдосконалення та сприяння реалізації функції парламентського контролю Верховною Радою України та її органами; розробка на основі аналізу практики застосування законодавства України прогнозів розвитку його відповідних галузей;

3) **правового і наукового забезпечення** — розробка або участь у розробці за дорученням керівництва Верховної Ради України проектів законодавчих актів, актів комітетів і комісій; участь у доопрацюванні проектів законодавчих актів після першого, другого і наступних читань; візування законопроектів, що подаються на розгляд у другому та наступних читаннях; здійснення контролю за підготовкою проектів законів та інших актів щодо їх юридичного і редакційного оформлення; надання наукової та правової допомоги комітетам і комісіям у підготовці законопроектів, консультування народних депутатів України; організація систематизованого обліку законодавства; роз'яснення положень законодавства за зверненнями народних депутатів України, органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, окремих громадян; підготовка за дорученням керівництва Верховної Ради висновків з окремих правових питань тощо;

4) **кадрову** — організація та здійснення роботи з кадрового обслуговування народних депутатів України, їх помічників-консультантів, працівників апарату, забезпечення виконання положень Закону «Про державну службу»; підготовка інформаційно-аналітичних матеріалів з кадрових питань;

5) **комунікаційну** — сприяння налагодженню взаємодії з питань законотворчої роботи комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій з Адміністрацією Президента України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, науковими і громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування; здійснення взаємовідносин з органами правосуддя щодо відповідності актів Верховної Ради Конституції та законам України тощо;

6) **експертну** — експертиза законопроектів; експертиза актів законодавства щодо їх відповідності Конституції і законам України; здійснення експертизи пропозицій Президента України щодо прийнятих Верховною Радою законів;

7) **матеріально-технічну** — здійснення фінансування діяльності Верховної Ради України та структурних підрозділів апарату відповідно до видатків, передбачених кошторисом витрат на реалізацію повноважень парламенту; організація в межах наявних коштів матеріально-технічного забезпечення діяльності Верховної Ради України; здійснення оперативного управління державним майном, що забезпечує діяльність Верховної Ради України;

8) **документального забезпечення** — документальне обслуговування парламенту, комітетів і комісій, депутатських фракцій; ведення протоколів і стенограм засідань Верховної Ради України, нарад, пресконференцій та інших заходів.

Загальне керівництво роботою Апарату здійснює Керівник Апарату, який призначається і звільняється з посади Верховною Радою за поданням її Голови. Він має перших заступників і заступників, які призначаються на посади і звільняються Головою Верховної Ради України. Кожен з них керує певною ділянкою роботи згідно з розподілом обов'язків.

Керівники структурних підрозділів апарату, їх заступники, інші працівники Апарату призначаються на посаду і звільняються з посади відповідно до Порядку добору, прийняття на роботу, переведення на іншу посаду та звільнення з роботи працівників Апарату Верховної Ради України.

Керівник Апарату здійснює такі функції: 1) організаційна функція: загальне керівництво і координація роботи структурних підрозділів апарату; організація підготовки і проведення сесій Верховної Ради України, нарад у Голови Верховної Ради України; забезпечення подання на підпис Голові Верховної Ради України прийнятих документів; затвердження планів роботи структурних підрозділів апарату; 2) кадрова функція: вносить на затвердження положення про апарат Верховної Ради України та його структурні підрозділи, пропозиції щодо призначення на посади їх керівників та заступників, вирішує у встановленому порядку вжиття до них заходів заохочення та накладення стягнень; вносить пропозиції щодо структури та граничної чисельності апарату Верховної Ради України, штатного розпису і чисельного складу підрозділів; 3) представницька функція: представляє апарат у відносинах з державними органами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, зарубіжними установами і організаціями.

§ 7. Організація роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

Визначивши на конституційному рівні розвиток країни як соціальної та правової держави (ст. 1 Конституції), яка розвивається на демократичних засадах, цінує кожную людину, її вільний розвиток, Україна

має застосовувати відповідні механізми забезпечення таких зобов'язань. Однією з таких гарантій для громадян стало запровадження інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Інститут Уповноваженого в Україні є досить молодим порівняно з іншими державами і одержав регламентацію лише у Конституції 1996 р. Вперше ж цей інститут виник у Швеції в 1809 р. і етимологічно позначав представника будь-чиїх інтересів. У зарубіжних країнах така особа має різну офіційну назву. В окремих скандинавських країнах це омбудсман; в Іспанії та Колумбії — народний захисник; у Франції — посередник; в Румунії — адвокат народу. Однак у цілому сутність цієї інституції зводиться до контролю за додержанням прав і свобод людини різними органами влади, а в окремих випадках і приватними особами або громадськими об'єднаннями.

Правову основу організації та діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини становлять у першу чергу норми Конституції України, яка закріплює загальні засади його функціонування. Відповідно до п.17 ст. 85 Основного Закону Верховна Рада України призначає на посаду та звільняє з посади Уповноваженого, заслуховує його щорічні доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Крім того, діяльність Уповноваженого є публічною, спрямована на роботу з кожним громадянином, який має право звернутися за захистом своїх прав.

Організація роботи Уповноваженого відображена у Законі «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Крім того, окремі аспекти його роботи містяться в законах «Про державну службу», «Про звернення громадян», «Про Конституційний Суд України», у Постановах Кабміну «Про забезпечення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України та його Секретаріату», «Про оплату праці Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та ін.

Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою строком на п'ять років шляхом таємного голосування. Кандидат на посаду Уповноваженого має досягти 40-річного віку, володіти державною мовою, мати високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та проживати в Україні протягом останніх п'яти років. Умовою набуття повноважень Уповноваженим є складення присяги на сесії Верховної Ради.

Пропозиції щодо кандидатури на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради України або не менше 1/4 народних депутатів

України від конституційного складу парламенту. Призначеним вважається кандидат, за якого проголосувала більшість депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, про що приймається постановою. На Уповноваженого поширюється принцип несумісності займаної посади. Він не може бути членом будь-якої політичної партії.

Повноваження Уповноваженого можуть бути припинені за рішенням Верховної Ради у разі: а) порушення присяги, б) порушення вимог щодо несумісності діяльності, в) припинення громадянства України, г) неспроможності протягом більше чотирьох місяців підряд виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності, або з інших підстав, зокрема, на підставі власної заяви про складення повноважень; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; набрання законної сили рішенням суду про визнання такої особи безвісно відсутньою або про оголошення її померлою; складення присяги новообраним Уповноваженим; смерті Уповноваженого.

Для забезпечення діяльності Уповноваженого відповідно до Положення про Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 19.07.2005 р. утворюється постійно діючий орган — Секретаріат, який є юридичною особою, має свій рахунок у банку та печатку встановленого зразка і покликаний всебічно забезпечувати діяльність Уповноваженого. Гранична чисельність працівників Секретаріату, їх призначення та звільнення, структура, штатний розпис, кошторис витрат затверджуються Уповноваженим. До складу Секретаріату Уповноваженого входять: керівник Секретаріату і його заступники, керівники і працівники департаментів, управлінь, відділів, окремих служб.

Завдання Секретаріату Уповноваженого полягають в організаційному, правовому, науковому, консультативному, інформаційно-аналітичному, експертному, контрольному, матеріально-технічному, фінансовому та іншому забезпеченні його діяльності щодо: а) реалізації повноважень по забезпеченню парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини та захисту прав кожного на території України і в межах її юрисдикції; б) додержання та поваги до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами; в) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина, сприяння їх поновленню; г) сприяння приведенню законодавства України стосовно прав

і свобод людини і громадянина у відповідність до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі; г) подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини; д) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; е) сприяння правовій інформованості населення; є) захисту конфіденційної інформації про особу.

Важливим складником організаційної основи Уповноваженого є його представники, які наділені статусом посадової особи, призначаються і звільняються останнім і яким делегується частина його повноважень.

Представники діють з метою: а) участі у захисті прав і свобод людини і громадянина; б) дотримання і поваги прав і свобод людини органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, їх посадовими і службовими особами; в) попередження порушень прав і свобод людини та сприяння їх повновленню; г) попередження будь-яких форм дискримінації та привілеїв при реалізації людиною своїх прав і свобод; ґ) сприяння правовому інформуванню населення та захисту конфіденційної інформації про особу.

Матеріально-фінансовою основою діяльності Уповноваженого є кошти Державного бюджету. Він розробляє і подає на затвердження Верховної Ради кошторис своїх витрат. Зокрема, станом на 2009 рік на організацію роботи Уповноваженого в бюджеті було передбачено 17 823 200 грн¹.

Важливе значення в процесі функціонування Уповноваженого мають гарантії його роботи. До важливих правових гарантій слід віднести право недоторканності на весь час повноважень. Його не можна без згоди Верховної Ради України притягнути до кримінальної відповідальності або піддати заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, затримати, заарештувати, піддати обшуку, а також особистому огляду. Крім того, Уповноважений не зобов'язаний давати пояснення по суті справ, які закінчені або перебувають у його провадженні. Щодо соціально-економічних гарантій, то за умовами матеріально-побутового, медичного, санаторно-курортного та транспортного обслуговування, а також забезпечення засобами зв'язку Уповноважений прирівню-

¹ http://www.ombudsman.kiev.ua/finance_frame.htm

ється до Голови Конституційного Суду України, його представники та керівник Секретаріату — до членів Кабінету Міністрів України, заступник керівника Секретаріату — до заступника Міністра Кабінету Міністрів України, секретар консультативної ради, перший помічник Уповноваженого, керівники департаментів — до керівників структурних підрозділів апарату Кабінету Міністрів України, інші працівники Секретаріату — до відповідних категорій працівників апарату Кабінету Міністрів України. Посадовий оклад Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини становить 18 розмірів мінімальної заробітної плати.

Основними правовими формами роботи Уповноваженого є контрольна, правоохоронна та правозастосовна. Зокрема, у межах контрольної форми роботи Уповноважений має право: 1) безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях; 2) ознайомлюватися з документами, у тому числі і секретними (таємними), та отримувати їх копії в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які перебувають у судах; 3) вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; 4) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі; 5) відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання та інші права.

У межах правоохоронної форми Уповноважений приймає акти реагування — конституційне подання та подання. *Конституційне подання* — акт реагування до Конституційного Суду України щодо

вирішення питання про відповідність Конституції України закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України. *Подання* Уповноваженого — акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина. Поряд із зазначеними актами Уповноважений використовує й інші форми впливу на посадових осіб, що порушили права людини, — оприлюднення заяв, звернень Уповноваженого, надсилання відкритих листів до вищих органів державної влади. Установча та нормотворча форми стосуються лише внутрішньоорганізаційних питань його роботи.

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, підприємств, установ, організацій; участь у засіданнях органів державної влади, колегії прокуратури України та інших колегіальних 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.

Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує: 1) із звернень громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; 2) із звернень народних депутатів України; 3) за власною ініціативою. За статистичними даними, усього за час діяльності Уповноваженого станом на 1 січня 2008 р. звернулося 807 тис. осіб щодо порушення їх прав і свобод внаслідок рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Питання для самоперевірки

1. Як здійснюється обрання Голови Верховної Ради України та його заступників?
2. Перелічіть основні повноваження Голови Верховної Ради України.
3. Які підстави відкликання Голови Верховної Ради з посади?
4. Зазначте форми роботи комітетів Верховної Ради України.
5. В якому порядку проводяться засідання комітетів Верховної Ради України?
6. Охарактеризуйте роботу підкомітетів і робочих груп комітетів Верховної Ради України.
7. Які правові акти регулюють організацію та діяльність комітетів?
8. Встановіть відмінність правового статусу, порядку організації і діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.
9. Визначте функції Апарату Верховної Ради України.
10. Як називаються акти реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини?

Організація роботи народних депутатів України

§ 1. Організація підготовки і проведення виборів народних депутатів України

Чинний Закон «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.04. закріплює пропорційну систему виборів до парламенту й 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 60 днів з дня опублікування указу глави держави про дострокове припинення повноважень парламенту.

Відповідно до ст. 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» виборчий процес включає такі етапи: 1) складання та уточнення списків виборців; 2) утворення 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 та їх офіційне оприлюднення; 10) припинення діяльності виборчих комісій. Завершується виборчий процес офіційним оприлюдненням ЦВК результатів виборів народних депутатів.

Порядок підготовки та проведення виборів народних депутатів здійснюють державні органи спеціальної компетенції — виборчі комісії. Законодавством встановлена трирівнева система виборчих комісій: Центральна виборча комісія, окружні 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 окружними 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 пізніш 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 21 року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. При цьому кількість кандидатів у депутати, що висувуються 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 7.00 до 22.00, у спеціально відведених приміщеннях, де розміщені кабінети для таємного голосування. Кожен виборець отримує виборчий бюлетень і голосує особисто.

ЦВК на своєму засіданні на підставі протоколів територіальних комісій про підсумки голосування в межах територіальних виборчих округів та протоколів закордонних дільничних виборчих комісій не пізніш як на 15-й день з дня виборів встановлює результати виборів, про що складає протокол.

Право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у 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 кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включене-

них до виборчих списків, що отримали три і більше відсотків голосів виборців, на число 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 у 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 кандидатів 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 функцій парламенту.

Правову основу роботи народних депутатів у Верховній Раді України та виборчому окрузі становлять норми Конституції України, законів «Про статус народного депутата України» від 17.11.92 р. №2790-ХІІ (в ред. Закону від 22.03.01 р. №2328-ІІІ зі змінами), «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.95 р. №116/95-ВР (в ред. Закону від 22.12.05 р. №3277-ІV зі змінами), Закону «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-VI, постанов Верховної Ради України «Про порядок виконання окремих положень Закону України «Про статус народного депутата України» від 18.03.08 р.

№ 144-IV, «Про затвердження Положення про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України» від 13.10.95 р. № 378/95-ВР, «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України» від 13.10.95 р. № 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 мають керуватися Конституцією України, законами України, а також загальноновизнаними 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; 3) участь у роботі комітетів, тимчасових спеціальних та слідчих комісій; 4) участь у роботі підкомітетів і робочих груп; 5) участь у парламентських слуханнях; 6) звернення з депутатськими запитами та депутатськими зверненнями; 7) виконання доручень Верховної Ради та її органів; 8) індивідуальна робота над законопроектами, іншими актами Верховної Ради; 8) інтерв'ю, участь у брифінгах, прес-конференціях, «круглих столах» тощо.

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).

Народний депутат за погодженням з відповідною депутатською фракцією може бути обраний членом одного парламентського комітету, однієї тимчасової слідчої та однієї тимчасової спеціальної комісії. При цьому Верховна Рада України забезпечує пропорційне обрання народних депутатів до складу відповідних комітетів.

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 із зазна-

ченням причин апарат Верховної Ради, голову комітету, комісії, до складу яких він обраний.

Народний депутат як член парламенту користується правом ухваленого 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 у 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 України, Законів «Про статус народного депутата України», «Про Регламент Верховної Ради України» та інших законів, присяги народного депутата; в) бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано; г) особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються парламентом та його органами; д) виконувати доручення Верховної Ради України, комітету, депутатської фракції, тимчасової комісії, до складу яких його обрано; е) 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 стосунків депутатів між собою, адже у процесі своєї діяльності парламентарі спілкуються з виборцями, співпрацюють з державним апаратом. Вона охоплює питання поведінки народних обранців не лише 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 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 випадку 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 подальшим інформуванням про це народного депутата.

Закон «Про статус народного депутата України» передбачає низку обов'язків парламентарів у виборчому окрузі: 1) постійно підтримувати зв'язок з виборцями, інформувати їх про свою депутатську ді-

¹ Колесник, К. Особливості парламентської етики в Україні [Текст] / К. Колесник // Право України. – 2004. — № 6. – С. 85.

яльність через ЗМІ, а також періодично, однак не менше двох разів на рік — на зборах виборців; 2) вивчати громадську думку, потреби і запити населення, у разі необхідності повідомляти про них Верховну Раду та її органи, вносити пропозиції та вживати в межах своїх повноважень заходи щодо їх врахування в роботі органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій; 3) розглядати звернення виборців та проводити особистий прийом громадян у дні, визначені Верховною Радою для роботи з виборцями; 4) здійснювати безпосередньо або із залученням своїх помічників-консультантів, представників громадськості контроль за розглядом в органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, установах, організаціях пропозицій, заяв та скарг громадян, які надійшли на його ім'я.

Місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, а також їх посадові особи зобов'язані сприяти організації звітів народних депутатів та їх зустрічей з виборцями. З цією метою відповідна місцева державна адміністрація, орган місцевого самоврядування надає безоплатно окреме пристосоване приміщення, обладнане засобами зв'язку, завчасно сповіщає виборців про час та місце звіту або зустрічі, інформує про це місцеві ЗМІ. Витрати, пов'язані з організацією та проведенням зустрічей народного депутата з виборцями та їх звітів, здійснюються за рахунок бюджетних призначень на забезпечення діяльності Верховної Ради України.

§ 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 результатів 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 у поєднанні з простотою і доступністю процедури його внесення й розгляду пояснює доволі широке його застосування у практиці українського парламентаризму. Короткий зміст належним чином підготовленого і внесеного депутатського запиту оголошується головуючим на найближчому після дня його внесення пленарному засіданні Верховної Ради, на якому відведений час для оголошення депутатських запитів. На одному пленарному засіданні може бути оголошено не більше двох депутатських запитів одного народного депутата.

Рішення про направлення депутатського запиту до Президента України має бути попередньо підтримане підписами не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, а в разі відсутності такої кількості підписів — шляхом відкритого поіменного голосування за підтримку запиту не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Рішення про направлення попередньо підтриманого депутатського запиту до Президента вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту, і оформляється постановою Верховної Ради. Апарат Верховної Ради надсилає текст депутатського запиту до Президента разом з відповідною постановою Верховної Ради.

Орган або посадова особа, до яких спрямований запит, повинні дати офіційну відповідь не пізніше як у 15-денний строк з дня його одержання. Якщо запит з об'єктивних причин не може бути розглянутий у цей строк, то посадова особа письмово повинна повідомити про це Голову Верховної Ради і народного депутата, групу народних депу-

¹ Майданник, О. Організаційно-правові форми здійснення парламентського контролю в Україні [Текст] /О. Майданник // Право України. – 2003. — № 7. – С. 10.

татів чи комітет, що внесли запит, і запропонувати інший строк, що не повинен перевищувати 1 місяць після одержання запиту. Народний депутат має право брати безпосередньо 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. Відповідь на запит, внесений групою народних депутатів, комітетом Верховної Ради України, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, підпис якого під запитом значиться першим, голові парламентського комітету. Відповіді на депутатський запит оголошуються головуючим на пленарному засіданні, якщо на цьому наполягає народний депутат, який є ініціатором запиту.

Після оголошення відповіді на депутатський запит народний депутат має право виступити з реплікою і дати оцінку відповіді. Згідно з рішенням Верховної Ради, прийнятим на пропозицію народного депутата, який є ініціатором запиту, а також у разі якщо така пропозиція підтримана не менш як однією п'ятою від конституційного складу Верховної Ради підписів народних депутатів, на пленарному засіданні проводиться обговорення відповіді на депутатський запит.

Іншою індивідуальною формою парламентського контролю є **депутатське звернення** — викладена у 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 10 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 звернення, з урахуванням продовження, не може перевищувати 30 днів з моменту одержання.

Конституційний Суд України у рішеннях від 19.05.99 р. № 4-рп/99 (у справі про запити народних депутатів), від 11.04.00 р. №4-рп/2000 (у справі про запити народних депутатів України до прокуратури), від 20.03.02 р. №4-рп/2002 (у справі про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства) та від 05.03.03 р. №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 в собі вказівок, вимог чи пропозицій судовим і правоохоронним органам щодо конкретних справ, які перебувають в 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 без згоди Верховної Ради України бути притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. У Рішенні від 27.10.99 р. № 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 повноважень.

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

Рішення Верховної Ради України за поданням Генерального прокурора України щодо одержання згоди на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт приймається відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу парламенту і оформлюється постановою Верховної Ради України.

У створенні належних умов для плідної праці народних депутатів важлива роль належить **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 разом з органами СБУ та МВС, користування послугами помічників-консультантів, на транспортне забезпечення, користування урядовим та іншими видами зв'язку.

Народний депутат може мати до 31 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 на місяць у друкованих ЗМІ, на радіо (до 10 хвилин на місяць) та телебаченні (до 20 хвилин на місяць) безкоштовно, засновником (співзасновником) яких виступають 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 трудових прав народних депутатів. Зокрема, час роботи народного депутата у 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 у міжсесійний період тривалістю 45 календарних днів з виплатою матеріальної допомоги на оздоровлення у розмірі подвійної місячної заробітної плати.

У питаннях матеріального і соціально-побутового забезпечення народний депутат прирівнюється до членів уряду. Він безкоштовно 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 10-річного грошового утримання депутата.

При досягненні встановленого законом пенсійного віку за наявності трудового стажу для чоловіків — не менше 25 років, жінок — не менше 20 років, а також у разі визнання інвалідом I або II групи народному депутату призначається пенсія в розмірі 80 % місячної заробітної плати нині працюючого народного депутата.

§ 5. Організація роботи депутатських фракцій (депутатських груп). Погоджувальна рада депутатських фракцій (депутатських груп)

Відповідно до Закону «Про Регламент Верховної Ради України» депутатські фракції формуються на партійній основі народними депутатами, обраними за списком політичних партій (виборчих блоків), які за результатами виборів отримали депутатські мандати. При цьому політична партія (виборчий блок) має право формувати у Верховній Раді лише одну депутатську фракцію. Мінімальна кількість народних депутатів для формування фракції має становити не менше 15 народних депутатів. Народний депутат може входити до складу лише однієї депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку). Народний депутат, якого виключено зі складу фракції, є позафракційним. Позафракційні народні депутати можуть об'єднуватися у депутатську групу. Мінімальна кількість народних депутатів для формування депутатської групи має становити не менше 15 народних депутатів.

Депутатські фракції *формуються* на першій сесії парламенту ново-го скликання до розгляду питань про обрання Голови Верховної Ради, створення органів Верховної Ради. Кожна фракція повинна бути зареєстрована в Апараті Верховної Ради, для чого туди подається письмове повідомлення про її сформування із зазначенням назви, персонального складу, партійної належності членів, прізвищ голови та заступників голови фракції депутатів. Зазначене повідомлення про сформування фракції має бути особисто підписане кожним депутатом, який увійшов до її складу. Після реєстрації депутатського об'єднання головуючий на пленарному засіданні інформує депутатів про сформування фракції, її кількісний склад, голову та заступників. В аналогічному порядку здійснюється реєстрація депутатської групи, яка після реєстрації має права депутатської фракції.

Про зміни в складі депутатської фракції (вступ, вихід з фракції) народний депутат має письмово повідомляти головуючого на пленарному засіданні. У разі коли склад депутатського об'єднання стає меншим від встановленої кількості, воно після 15 днів оголошується Головою Верховної Ради розпущеним. Голова Верховної Ради забезпечує зареєстровані депутатські фракції приміщенням, обладнанням тощо,

закріплює за ними адміністративно-технічний персонал, який користується їх довірою, 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.

Народні депутати можуть добровільно об'єднуватися у міжфракційні депутатські об'єднання без реєстрації. Міжфракційне депутатське об'єднання не має прав депутатської фракції (депутатської групи). Про створення міжфракційного депутатського об'єднання оголошує головуючий на пленарному засіданні за письмовим повідомленням керівника такого об'єднання.

На першій сесії парламенту нового скликання утворюється **Погоджувальна рада депутатських фракцій (депутатських груп)**, яка є органом консультативно-дорадчого характеру, функції якої полягають у попередній підготовці й розгляді організаційних питань роботи Верховної Ради. До складу Погоджувальної ради входять Голова Верховної Ради України, його Перший заступник і заступник, голови депутатських фракцій (депутатських груп) з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу. У разі відсутності голови фракції (групи) чи голови комітету за їх дорученням у засіданні Погоджувальної ради бере участь відповідно заступник голови фракції (групи), перший заступник (заступник) голови комітету з правом відповідно ухвального чи дорадчого голосу.

Погоджувальна рада депутатських фракцій (депутатських груп) здійснює свою роботу в формі **засідань**, які скликаються Головою Верховної Ради (в разі його відсутності — Першим заступником чи заступником) або за ініціативою представників двох чи більше депутатських фракцій у разі необхідності. Як правило, засідання Погоджувальної ради проводяться по понеділках тижня пленарних засідань. Засідання проводиться відкрито і є правомочним за умови присутності на ньому не менше половини її складу з правом ухвального голосу.

Погоджувальна рада депутатських фракцій (депутатських груп): а) узгоджує проект плану законопроектної роботи та рекомендує його

Верховній Раді для затвердження; б) розглядає та ухвалює пропозиції щодо проєктів календарного плану роботи сесії, порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань; в) погоджує кандидатів на посади голови комітету, першого заступника, заступника голови та секретаря комітету; г) вносить Голові Верховної Ради пропозицію про скликання позачергового пленарного засідання та дати його проведення на вимогу трьох фракцій чи п'яти комітетів; д) розглядає питання про вжиття заходів для забезпечення присутності депутатів на пленарних засіданнях; е) вносить пропозиції щодо проведення парламентських слухань; є) розглядає інші пропозиції з організації роботи Верховної Ради відповідно до Регламенту.

Пропозиції Погоджувальної ради ухвалюються такою кількістю голосів її членів з правом ухвального голосу, яка у сумарному підрахунку голосів членів відповідних фракцій (груп) є достатньою для прийняття позитивного рішення при голосуванні питання у залі пленарних засідань.

Питання для самоперевірки

1. Встановіть правову основу роботи народних депутатів у Верховній Раді України та виборчому окрузі.
2. Визначте основні етапи підготовки і проведення виборів народних депутатів України.
3. Перелічіть обов'язки народного депутата у Верховній Раді України.
4. З яких форм діяльності складається діяльність народного депутата України у виборчому окрузі?
5. Розкрийте предмет та порядок внесення запитів і звернень народних депутатів України.
6. Які особливості направлення депутатського запиту до Президента України?
7. У чому полягають організаційні гарантії діяльності народних депутатів України?
8. Розкрийте порядок формування депутатських фракцій (депутатських груп).
9. Зазначте функції Погоджувальної ради депутатських фракцій у Верховній Раді України.
10. Які обов'язки має помічник-консультант народного депутата України?

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. Він завжди виступає в публічних правовідносинах як офіційна особа 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» від 05.03.1999 р. № 474-XIV (в ред. Закону від 18.03.2004 р. № 1630-IV зі змінами), «Про оборону України» від 06.12.1991 р. № 1932-XII (в ред. Закону від 05.10.2000 р. № 2020-III зі змінами), «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 р. № 1934-XII (в ред. Закону від 05.10.2000 р. № 2019-III зі змінами), «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР, «Про громадянство України» від 18.01.2001 р. № 2235-III (зі змінами) та інших. Організаційно-правові аспекти діяльності Президента України та організація роботи його апарату визначається здебільшого його власними указами (зокрема, «Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України» від 25.02.2010 р. № 265/2010, «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» від 09.04.97 р. № 314/97 та ін.).

Виконання президентських повноважень фінансується за рахунок Державного бюджету України. За Законом «Про Державний бюджет України на 2011 рік» на організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Президента України було виділено 204 млн 743,3 тис. грн, на обслуговування діяльності Президента та його апарату — 101 млн 486,2 тис. грн, на його офіційні візити за кордон — 29 млн 151,5 тис. грн. Розпорядником державних

коштів, необхідних для виконання Президентом України своїх конституційних повноважень, є Державне управління справами.

Глава Української держави має власну резиденцію на вул. Банковій, 6 у м. Києві, загальною площею 2,65 га, де розташовується Адміністрація Президента. Протокольні заходи та офіційні церемонії за участю Президента проводяться в Маріїнському палаці. На період перебування на посту Президентів надаються замська 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 5 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 в себе всю територію України.

Президентом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг 35 років, має право голосу, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом 10 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 проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень глави держави. У разі дострокового припинення повноважень Президента вибори проводяться в період 90 днів з дня припинення повноважень. Вибори Президента України призначаються Верховною Радою України шляхом прийняття відповідної постанови.

Виборчий процес чергових виборів Президента України розпочинається за дев'яносто днів до дня виборів. Він складається з кількох

послідовних етапів: 1) утворення територіальних виборчих округів; 2) утворення виборчих дільниць; 3) утворення окружних та дільничних виборчих комісій; 4) формування списків виборців, їх перевірка та уточнення; 5) висування та реєстрація кандидатів; 6) проведення передвиборної агітації; 7) голосування у день виборів Президента України; 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування і результатів виборів Президента України. У разі необрання Президента у 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, окружні й дільничні виборчі комісії.

Право висування кандидата на пост Президента належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через політичні партії та їх виборчі блоки, а також самовисуванням. Висування кандидатів розпочинається за 89 днів і закінчується за 71 день до дня виборів. Кандидата на пост Президента може висувати партія, яка зареєстрована в установленому законом порядку не пізніше як за рік до дня виборів, або виборчий блок партій за умови, що до його складу входять партії, зареєстровані не пізніше як за рік до дня виборів.

Висування кандидатів на пост Президента України партією здійснюється на її з'їзді (зборах, конференції), а блоком — на міжпартійному з'їзді (зборах, конференції) партій, що входять до блоку. У з'їзді (зборах, конференції), на якому здійснюється висування кандидата, повинно брати участь не менше 200 делегатів. Особа може бути висунута кандидатом на пост Президента України лише однією партією (одним блоком) згідно з волею кандидата. При цьому партія (блок) може висунути лише одного кандидата на пост Президента України з числа осіб, які є членами цієї партії (членом партії, яка входить до блоку), або позапартійних громадян, які мають право бути обраними Президентом.

Громадянин України, який відповідає конституційним вимогам щодо кандидата на пост Президента, має право на самовисунення шляхом особистого подання до Центральної виборчої комісії засвідченої в установленому законом порядку відповідної заяви про самовисунення кандидатом на пост Президента.

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 у розмірі 2 млн 500 тис. грн на спеціальний рахунок ЦВК. Ця застава повертається партії (партіям, що входять до блоку) чи кандидату, якщо він включений до виборчого бюлетеня для повторного голосування. У противному випадку застава перераховується до Державного бюджету України.

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 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.

Підрахунок голосів виборців проводиться безпосередньо членами дільничної виборчої комісії, про що складається протокол. На підставі протоколів окружні виборчі комісії, підсумовуючи дані, що містяться в цих протоколах, встановлюють підсумки голосування і складають протокол, який передається Центральній виборчій комісії, а та, у свою чергу, підсумовує всі отримані дані. Обраним у день виборів Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, що взяли участь у голосуванні. Якщо до бюлетеня у день виборів було включено не більше двох кандидатів і жоден не був обраний, ЦВК приймає рішення про звернення до Верховної Ради України з поданням про призначення повторних виборів. Якщо до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів було включено більше двох кандидатів на пост Президента і за результатами голосування у день виборів жоден кандидат не був обраний, ЦВК приймає рішення про проведення повторного голосування, яке проводиться у третю неділю після дня виборів за двома кандидатурами, які одержали 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 30 днів після офіційного оголошення ЦВК результатів виборів і набуває повноважень з моменту складення на урочистому засіданні парламенту присяги Українському народові, текст якої міститься у 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 займають ті напрями, 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 зводиться 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 Президента звертатися до парламенту, накладати вето, підписувати закони, зупиняти дію урядових актів з одночасним зверненням до Конституційного Суду України — 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: представництво внутрішньополітичне і зовнішньополітичне.

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 виділити 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) правозастосовна, г) контрольна.

Об'єктні функції Президента України внормовані у 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 у повноваженнях Президента, передбачених пп. 17–21 ст. 106 Конституції. За Конституцією Президент є не тільки главою держави, а й Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, тобто політичним керівником з питань військового будівництва. Згідно із Законом «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. Президент України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. У мотивувальній частині свого рішення у справі про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони від 25 лютого 2009 р. № 5-рп/2009 Конституційний Суд України зазначив, що Президент України, реалізуючи конституційні повноваження щодо керівництва у названих сферах, повинен вживати заходів для підвищення бойової та мобілізаційної готовності, боєздатності Збройних Сил України, інших військових формувань і підготовки їх до оборони України, захисту її сувере-

нітету, територіальної цілісності і недоторканності. Президентові 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 у 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 своєї Адміністрації 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. В 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 ст. 106 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.

У мотивувальній частині свого рішення від 15 січня 2009 р. № 2-рп/2009 Конституційний Суд України зазначив, що глава держави не тільки здійснює загальне спрямування зовнішньополітичного курсу держави згідно з визначеними Верховною Радою України засадами зовнішньої політики України, але й застосовує відповідні засоби впливу на діяльність суб'єктів зовнішньополітичної діяльності з метою забезпечення національних інтересів і безпеки України. Реалізація визначених Верховною Радою України основних засад зовнішньої політики держави, яка провадиться під керівництвом Президента України і забезпечується Кабінетом Міністрів України та Міністерством закордонних справ України, вимагає координації діяльності цих органів виконавчої влади главою держави, у тому числі і в питаннях кадрового забезпечення у цій сфері. Здійснюючи керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, Президент України впливає на діяльність Кабінету Міністрів України та Міністерства закордонних справ України через відповідні укази, розпорядження.

Функція Президента щодо *формування персонального складу органів державної влади* закріплена у пп. 9–14 ст. 106 Основного Закону. Одні посадові особи призначаються Президентом самостійно (глави дипломатичних представництв України, третина складу Конституційного Суду України, половина складу Ради Національного банку України, половина складу Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, вище командування Збройних Сил України), інші — за поданням Прем'єр-міністра (члени Кабінету Міністрів України, керівники інших центральних органів виконавчої влади, голови місцевих державних адміністрацій), треті — за згодою Верховної Ради України (Прем'єр-міністр України, Генеральний прокурор, Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України) або ж Верховною Радою за поданням Президента (Голова Національного банку України, члени Центральної виборчої комісії). Згідно зі ст. 72 Закону «Про судоустрій і статус суддів» призначення на посаду судді здійснюється Президентом на підставі подання Вищої ради юстиції.

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 та Ради міністрів АРК, 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 АРК, 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 займає контроль за діяльністю «силових структур» — Збройних Сил України, органів, що забезпечують національну безпеку й охорону державного кордону, правоохоронних органів тощо. Контроль за діяльністю Збройних Сил України, інших військових формувань і органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони та правоохоронної діяльності Президент України здійснює як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним у разі необхідності допоміжні служби. Порядок здійснення контролю Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань здійснюється відповідно до Положення, затвердженого Указом глави держави від 27 вересня 2010 р. № 917/2010. Здійснення контролю організовується Інспекцією з питань контролю за діяльністю військових формувань Головного управління з питань оборонної політики та діяльності правоохоронних органів Адміністрації Президента України, результати якого доповідаються главі держави.

§ 4. Форми і методи діяльності Президента України

Реалізація функцій Президента України має певні зовнішні форми, у 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 відбува-

ється у таких правових формах: установчій, нормотворчій, правозастосовній, контрольній, інтерпретаційній. Правові форми діяльності Президента України завершуються виданням указів або розпоряджень, які мають підзаконний характер і обов'язкові для виконання на всій території України.

Більш детальна характеристика актів глави Української держави дана в Положенні про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента України, затвердженому Указом від 15 листопада 2006 р. № 970/2006 (з наступними змінами і доповненнями). Згідно з п. 3 цього Положення указами Президента України оформлюються рішення, видані на основі та на виконання Конституції і законів України, якщо хоча б одне з положень рішення розраховано на постійну або багаторазову дію (має нормативний характер) або належить до таких, що оформляються указами Президента України, а також рішення, прийняття яких у формі указу передбачено законами України та указами Президента України.

Зокрема, **указами** оформлюються рішення Президента про призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; призначення та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, установ та організацій; призначення позачергових виборів до Верховної Ради України; загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях; введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України; скасування актів Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій; нагородження державними нагородами, присвоєння почесних звань, вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів, інших вищих спеціальних звань і класних чинів; встановлення президентських відзнак і нагородження ними; прийняття до громадянства України і припинення громадянства України, надання притулку; помилування; тлумачення прийнятих Президентом актів тощо.

Розпорядженнями Президента оформлюються надання доручень, рекомендацій щодо здійснення заходів, розгляду, вирішення питань рішення про підтримку Президентом України культурно-мистецьких

та інших заходів (крім рішень, які оформляються указами); проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представникові України; оперативні, організаційні і кадрові питання (крім рішень, які оформляються указами); призначення на посади та звільнення з посад помічників, референтів Президента України; внесення змін до розпоряджень Президента України, визнання їх такими, що втратили чинність; винесення на обговорення громадськості проектів законів, які передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проектів актів Президента України. Розпорядженнями Президента України оформляються також інші рішення, прийняття яких у формі розпорядження передбачено законами України, актами Президента України.

При цьому слід мати на увазі, що ч. 3 ст. 106 Конституції містить перелік лише тих правових актів Президента України, які він видає як глава держави. Ті ж види актів, які Президент уповноважений видавати як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, зазначаються в законах, які регулюють відносини у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України. Так, згідно з положенням ч. 3 ст. 6 Закону «Про оборону України» як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Президент України видає накази і директиви з питань оборони. Про директиви Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України йдеться і в ч. 3 п.1 ст. 4 Закону від 5 березня 1998 р. «Про Раду національної безпеки і оборони України».

Установча форма діяльності Президента складається з кількох проваджень, які відрізняються за предметом, складом суб'єктів і за строками здійснення відповідних процедур, зокрема: 1) щодо дострокового припинення повноважень і призначення позачергових виборів Верховної Ради України; 2) щодо призначення членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Генерального Прокурора України, половини складу Ради Національного банку України, половини складу Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, голів місцевих державних адміністрацій; 3) щодо призначення вищого командування Збройних Сил України; 4) щодо створення судів; 5) щодо призначення третини складу Конституційного Суду України; 6) щодо створення допоміжних органів і служб при Президентові України тощо.

Не менш важливе місце в реалізації функцій Президента займає **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. 3 Положення про порядок підготовки і внесення проектів актів Президента України, нормативні акти глави держави, тобто 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.

Правозастосовна форма діяльності Президента використовується при здійсненні ним своїх повноважень, передбачених ст. 106 Конституції України. У її межах можна виділити провадження: 1) щодо визнання іноземних держав; 2) щодо зупинення дії актів уряду України; 3) з питань 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 притулку в Україні; 10) з питань помилування. Правозастосовні провадження завершуються прийняттям правозастосовного (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 АРК і місцевих державних адміністрацій. Виконавче контрольне провадження полягає у 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 актів Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АРК, голів місцевих державних адміністрацій, 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 не часто. За період з 01.07.96 по 11.03.02 главою держави було видано 7452 укази, з яких інтерпретаційний характер мають 4 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 керівниками депутатських фракцій Верховної Ради України; 8) головування на засіданнях Ради національної безпеки і оборони України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів; 9) проведення координаційних зборів і нарад; 10) заслуховування 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 виділити: 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 Державного управління справами, підрозділів Адміністрації Президента України та інших допоміжних органів при главі держави і зводяться до складання довідок, аналітичних звітів, здійснення 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 виділити: координацію, планування, вироблення рішень, інформаційне

забезпечення, організацію виконання і контроль за виконанням прийнятих рішень, роботу з кадрами апарату та ін. Вони здійснюються Президентом як самостійно, так і за допомогою апарату.

Широко використовується в діяльності Президента **метод планування**. Стратегічне планування здійснюється 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 займає **метод координації**, який здійснюється через Раду національної безпеки і оборони України, Раду регіонів, консультативно-дорадчі органи, уповноважених Президента України. Суттєву роль у забезпеченні координації в роботі Президента відіграє його Адміністрація, особливо Управління забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України.

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 інформаційно-аналітичні підрозділи, зокрема Національний інститут стратегічних досліджень, Управління з питань комунікацій Адміністрації Президента, Департамент інформаційної безпеки 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 здійснюється шляхом заслуховування звітів і доповідей, отримання доповідних записок і рапортів, а співробітниками його апарату — шля-

хом 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 державних органів 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. Прийняття на державну службу до Адміністрації здійснюється відповідно до законодавства про державну службу. При цьому прийняття на посади третьої та четвертої категорій здійснюється на конкурсній основі, якщо інше не встановлено законодавством про державну службу.

§ 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 проектів актів Президента України. Проекти актів Президента розробляються за його власним дорученням або в ініціативному порядку Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів АРК, Головою Адміністрації Президента України, його Першими заступниками та заступниками, Секретарем РНБО України, радниками Президента, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України.

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 необ-

хідності їх прийняття, а в разі потреби — і з економічним обґрунтуванням, довідковими та аналітичними матеріалами.

Внесені проекти актів Президента реєструються та опрацьовуються в Адміністрації Президента України в порядку, що затверджується Головою Адміністрації. При цьому для опрацювання проектів актів Президента з кадрових питань за рішенням Глави Адміністрації може утворюватися відповідна комісія. Внесені проекти актів глави держави опрацьовуються в Адміністрації Президента України протягом тридцяти календарних днів, а проекти, що мають терміновий характер, — у визначені Головою Адміністрації Президента України, його Першим заступником, заступником строки.

Опрацювання проектів полягає в їх всебічному аналізі та експертизі, перевірці на предмет відповідності актам законодавства України, спеціальному та літературному редагуванні. Якщо проект є недостатньо обґрунтованим або потребує докорінної переробки, керівник структурного підрозділу вносить Главі Адміністрації Президента пропозицію щодо відхилення або повернення розробнику для доопрацювання.

Опрацьовані в Адміністрації проекти актів мають бути завізовані: Головою Адміністрації Президента України, його Першим заступником та заступником, до компетенції яких належить питання, що пропонується до вирішення проектом акта Президента, а також керівниками структурних підрозділів Адміністрації Президента, що здійснювали опрацювання проекту акта, а проекти актів з питань національної безпеки та оборони — і Секретарем Ради національної безпеки і оборони України.

Проекти актів подаються на підпис Президентові Головою Адміністрації Президента України (у разі його відсутності — Першим заступником, заступником Глави Адміністрації). У разі якщо Президент відхилив проект акта, такий проект повертається у 30-денний строк суб'єкту, який його вносив. Якщо Президентом висловлено зауваження до поданого на підпис проекту акта, такий акт доопрацьовується в Адміністрації Президента України, погоджується, візується в установленому порядку та повторно подається на підпис главі держави.

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 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 у 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 розподілити на дві групи: 1) ті, існування яких безпосередньо передбачене Конституцією, — Рада національної безпеки і оборони України, Представництво Президента України в АРК; 2) ті, що утворюються за рішенням Президента, — ради, комісії, комітети, робочі групи тощо.

Центральне місце серед названих органів займає **Адміністрація Президента України** — постійно діючий орган, що утворюється Президентом відповідно до Конституції для забезпечення здійснення ним своїх повноважень як глави держави. Основними завданнями Адміністрації є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне забезпечення діяльності Президента. У межах вказаних завдань Адміністрація здійснює експертно-аналітичну, юридичну (правового забезпечення), організаційну, кадрову, комунікаційну, матеріально-технічну, фінансово-господарську та інші **функції**.

Для здійснення своїх функцій Адміністрація **має право**: одержувати необхідні для виконання своїх завдань інформацію, документи та матеріали від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб; користуватися інформаційними базами даних державних органів, державними, у тому числі урядовими системами зв'язку і комунікацій; залучати до виконання окремих робіт і завдань вчених і фахівців, працівників органів виконавчої влади, створювати відповідні робочі групи;

скликати наради, порушувати питання щодо проведення науково-дослідних та інших робіт з питань, що належать до повноважень Президента України та Адміністрації.

Адміністрація 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 її діяльності становлять Конституція, закони України, акти Президента, зокрема Положення про Адміністрацію Президента України, затверджене Указом від 2 квітня 2010 р. № 504/2010 (з наступними змінами), Указ «Деякі питання Адміністрації Президента України» від 5 квітня 2011 р. № 352/2011, яким визначена структура цього органу.

Гранична чисельність працівників Адміністрації, її структура, штатний розпис та кошторис видатків затверджуються Президентом за поданням Глави Адміністрації. До складу Адміністрації входять: Глава Адміністрації Президента України; Перший заступник та заступники Глави Адміністрації Президента України; радники Президента — керівники Головних управлінь Адміністрації Президента України, у тому числі радник Президента, який є Представником Президента України у Конституційному Суді України; Прес-секретар Президента України; уповноважені Президента України та ін.

Глава Адміністрації Президента України, його Перший заступник та заступники, радники Президента України, Прес-секретар Президента України, уповноважені Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України. Інші працівники Адміністрації призначаються на посади і звільняються з посад Главою Адміністрації Президента України, якщо інше не передбачено актами Президента України.

Глава Адміністрації несе персональну відповідальність за виконання покладених на Адміністрацію завдань. Він здійснює загальне керівництво Адміністрацією, спрямовує її діяльність на ефективне забезпечення здійснення Президентом визначених Конституцією України повноважень, представляє Адміністрацію у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами, організаціями; координує діяльність Першого заступника та заступників Глави Адміністрації, радників Президента України, Прес-секретаря Президента України, уповноважених Президента України, забезпечує координацію роботи структурних підрозділів Адміністрації, а також консультативних, дорадчих та інших утворених Президентом України допоміжних органів

і служб, їх взаємодію із структурними підрозділами Адміністрації; подає на підпис Президентові проекти його указів, розпоряджень та доручень, закони України, що надійшли на підпис Главі держави, проекти пропозицій Президента до законів для застосування щодо них права вето, конституційних подань Президента до Конституційного Суду України, листів та інших документів, підписує додатки до актів Президента України; організовує контроль за виконанням указів, розпоряджень та доручень Президента України; затверджує в установленому порядку штатний розпис Адміністрації, структуру самостійних структурних підрозділів Адміністрації та положення про них, а також посадові інструкції керівників таких структурних підрозділів; визначає єдиний порядок проходження і опрацювання документів в Адміністрації, порядок відвідування громадянами та охорони адміністративних будинків і службових приміщень Адміністрації; здійснює інші повноваження відповідно до законодавства. У межах своєї компетенції Глава Адміністрації Президента України видає розпорядження.

Перший заступник, заступники Глави Адміністрації Президента України, окремі радники Президента: виконують обов'язки, забезпечують координацію та керівництво діяльністю закріплених за ними структурних підрозділів Адміністрації відповідно до Схеми розподілу обов'язків між Главою Адміністрації Президента України, його Першим заступником і заступниками, радниками Президента України та закріплення за ними структурних підрозділів Адміністрації Президента України, затвердженої Президентом України; вносять Главі Адміністрації Президента пропозиції щодо призначення на посади та звільнення з посад працівників відповідних структурних підрозділів Адміністрації; виконують за дорученням Президента України, Глави Адміністрації Президента України інші функції.

Самостійними структурними підрозділами Адміністрації Президента України є Прес-служба, головні управління, управління. Гранична чисельність працівників, штатний розпис та кошторис видатків затверджується Президентом України за поданням Глави Адміністрації. Положення про структурні підрозділи Адміністрації, їх структура і штатна чисельність затверджується Главою Адміністрації Президента України.

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 даного органу визначений у ст. 107 Конституції України та Законі «Про Раду національної безпеки і оборони України». Рада є тим органом, який покликаний проводити роботу щодо випереджаючого виявлення й оцінки загроз національній безпеці України, у результаті колегіального обговорення узгоджувати проекти президентських рішень щодо їх попередження чи припинення, готувати пропозиції щодо удосконалення системи національної безпеки, координувати діяльність компетентних органів держави у даній сфері. В 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) координація 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.

До складу РНБО за посадою входять посадові особи, компетенція яких безпосередньо стосується забезпечення національної безпеки і оборони, а саме: Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. Крім зазначених осіб згідно з Указом Президента України від 6 квітня 2010 р. № 506/2010 (з наступ-

¹ 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.

ними змінами) до складу РНБО також включені Секретар Ради національної безпеки і оборони, Глава Адміністрації Президента України, Міністр юстиції України, Голова Служби зовнішньої розвідки України, Генеральний прокурор України (за згодою), Голова Верховної Ради України (за згодою), Голова Національного банку України (за згодою).

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 прогностового супроводження діяльності РНБО за її рішенням можуть створюватися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі і консультативні органи.

Основною організаційною формою діяльності РНБО є 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 2/3 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 «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим». Воно не входить до складу Адміністрації 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 при зупинення їх дії; вивчати стан виконання в АРК законодавства України; готувати і подавати на розгляд глави держави аналі-

тичні матеріали з питань розвитку соціально-економічних та політичних процесів в АРК; б) представницька — представляти інтереси глави держави в АРК, доводити його позицію до відома посадових осіб автономії; в) виконавчо-розпорядча — 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 міжнародної злагоди, соціально-економічної і політичної стабільності в АРК; д) 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.

Основними правовими формами діяльності Представництва є правозастосовна 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, місцевого самоврядування, об'єднань громадян.

Питання для самоперевірки

1. Які функції Президента України є прерогативними?
2. Які суб'єкти мають право висувати кандидатів на пост Президента України?
3. Назвіть повноваження Президента України у сфері забезпечення національної безпеки та оборони.
4. Перелічіть основні організаційні форми діяльності Президента України.

5. Визначте структуру апарату Президента України.
6. Назвіть основні функції Адміністрації Президента України.
7. Які суб'єкти мають право здійснювати підготовку актів Президента України?
8. З яких питань Президент України видає укази?
9. Визначте функції та структуру Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим.
10. Розкрийте порядок формування та склад Ради національної безпеки та оборони України.

Організація роботи Кабінету Міністрів України

§ 1. Основи організації і діяльності Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України є вищим колегіальним органом загальної компетенції у системі органів виконавчої влади, який спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств, інших органів 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 України 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 Кабінетові Міністрів України, що також має наслідком його відставку.

Кабінет Міністрів України, займаючи вище керівне місце у 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 України; б) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; в) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сфері 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; д) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; е) розробляє проєкт закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; є) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки

України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; ж) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи. У своїй діяльності Кабінет Міністрів України керується принципами: верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Правовою основою організації і діяльності Кабінету Міністрів України є норми Конституції України, міжнародних актів, які ратифіковані парламентом України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України», актів Президента України, інших нормативних актів: зокрема, Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 8 липня 2009 р. № 712; Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 850; постанови Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2010 р. № 1151 «Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» (з наступними змінами) та ін.

Територіальною основою діяльності Кабінету Міністрів України є 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. Відповідно до Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» № 783-XIV від 30.06.99 р. фінансове забезпечення діяльності уряду здійснюється виключно за рахунок коштів, передбачених Законом про Державний бюджет України на відповідний рік. У Державному бюджеті на 2011 р. Секретаріату Кабінету Міністрів України як головному розпоряднику бюджетних асигнувань було виділено 307 млн 759,2 тис. грн, у тому числі 196 млн 104,1 тис. грн — на організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності уряду, 7 млн 277,2 тис. грн — на організацію та здійснення офіційних прийомів керівництвом Кабінету Міністрів України, 63 млн 278,5 тис. грн — на обслуговування діяльності Кабінету Міністрів України, 17 млн 870,0 тис. грн — на візити урядових делегацій та відрядження працівників органів державної влади за кордон за рішенням уряду, 125,3 тис. грн — на перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України¹.

¹ Додаток № 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 23 грудня 2010 р. № 2857-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 7–8. – Ст. 52.

§ 2. Порядок утворення і будова Кабінету Міністрів України

Порядок формування Кабінету Міністрів України умовно можна поділити на два етапи: призначення Прем'єр-міністра України та призначення інших членів Кабінету Міністрів України.

1. Процедура призначення Прем'єр-міністра України має декілька стадій:

1. Президент України подає до Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України, до якого додаються: а) відомості про громадянство; б) відомості про освіту; в) відомості про трудову діяльність і автобіографія; г) довідка органу державної податкової служби про подану за своєю податковою адресою декларацію про майновий стан і доходи (податкову декларацію). У декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації) зазначаються відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру за рік, що передує року подання; д) відомості про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; е) відомості про судимість кандидата. Усі відомості подаються державною мовою і власноручно підписуються кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України.

2. Розгляд кандидатури на посаду Прем'єр-міністра в парламенті. Верховна Рада України розглядає подання Президента України про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України не пізніше ніж у п'ятиденний строк з дня внесення такого подання до Верховної Ради України.

До розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України кандидат на посаду Прем'єр-міністра України за пропозицією депутатських фракцій зустрічається з депутатськими фракціями та відповідає на їхні запитання. Кандидатура Прем'єр-міністра України попередньо розглядається на засіданні комітету, до предмета відання якого належить таке питання, який надає Верховній Раді своє рішення не пізніше ніж у чотириденний строк з дня внесення відповідного подання Президентом України.

3. Прийняття рішення про надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України. На обговорення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України Верховною Радою відводить-

ся до однієї години часу, у тому числі для доповіді кандидата на цю посаду — до 20 хвилин. Після представлення кандидат на посаду Прем'єр-міністра України виступає з доповіддю про основні напрями майбутньої діяльності Кабінету Міністрів України, відповідає на запитання народних депутатів. В обговоренні кандидатур на посаду Прем'єр-міністра України беруть участь представники депутатських фракцій (депутатських груп), представники комітетів (у разі їх створення), народні депутати. Голосування у Верховній Раді України щодо надання згоди на призначення Прем'єр-міністра України проводиться у поіменному режимі. Рішення вважається прийнятним, якщо за нього проголосувало більше половини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, і оформлюється відповідною постановою. Під час розгляду питання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України у пленарному засіданні Верховної Ради України бере участь Президент України

У разі ненадання згоди Верховною Радою України на призначення Прем'єр-міністра України Президент України вносить на розгляд Верховної Ради України нове подання в порядку, встановленому чинним законодавством.

4. Призначення Президентом України Прем'єр-міністра України (глава держави видає відповідний указ). Особа, призначена Прем'єр-міністром України, набуває повноважень за цією посадою з моменту видання Указу Президента України про призначення цієї особи Прем'єр-міністром України.

II. Призначення на посаду інших членів Кабінету Міністрів України здійснюється Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. При формуванні нового складу Кабінету Міністрів України новопризначений Прем'єр-міністр України вносить Президенту України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України. Подання стосовно персонального складу Кабінету Міністрів України може вноситися єдиним списком, а також можуть вноситися окремо на кожну посаду члена уряду. Разом з поданням про призначення членів Кабінету Міністрів України щодо кандидатів на відповідні посади вносяться: а) відомості про громадянство; б) відомості про освіту; в) відомості про трудову діяльність і автобіографія; г) декларація про особисті доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан за рік, що передує року подання; д) відомості про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства

або організації, що має на меті одержання прибутку; е) відомості про судимість кандидата.

За результатами розгляду подання Прем'єр-міністра України Президент України приймає рішення щодо призначення внесених кандидатур на посади членів Кабінету Міністрів України або доручає Прем'єр-міністрові України внести нове подання у визначений Президентом України строк. Рішення про призначення членів Кабінету Міністрів України може прийматися як списком, так і щодо окремих посад членів уряду. Особа, призначена членом Кабінету Міністрів України, набуває повноважень за посадою з моменту видання Указу Президента України про призначення цієї особи членом уряду.

Строк повноважень Кабінету Міністрів України збігається із строком повноважень Президента України. Відповідно до ст. 115 Конституції України Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України.

Достроково повноваження Кабінету Міністрів України припиняються у випадку: а) відставки Прем'єр-міністра України; б) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України; в) прийняття Президентом України рішення про відставку Кабінету Міністрів України; г) смерті Прем'єр-міністра України.

Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраним Президентом України або перебуває у відставці з вищевказаних підстав, за дорученням Президента України продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше шістдесяті днів.

Член Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, може бути звільнений з посади: а) за рішенням Президента України; б) шляхом прийняття Президентом України відставки члена Кабінету Міністрів України за поданою ним заявою про відставку.

Конституція України встановлює деякі обмеження для членів Кабінету Міністрів України: вони не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку, не можуть бути народними депутатами або мати інший представницький мандат.

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. Цей перелік є вичерпним і означає, що до складу Кабінету Міністрів України не може бути включена особа, котра не займає одну із зазначених посад. Посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу уряду. Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Кількісний склад Кабінету Міністрів України Конституцією і законами України не визначається, вирішення цього питання віднесене до компетенції глави держави. Відповідно до п.15 ст. 106 Конституції України Президент утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади. Указом Президента України від 9.12.2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» утворено 16 міністерств (Міністерство аграрної політики та продовольства України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Міністерство енергетики та вугільної промисловості України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство інфраструктури України; Міністерство культури України; Міністерство надзвичайних ситуацій України; Міністерство оборони України; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство соціальної політики України; Міністерство фінансів України; Міністерство юстиції України.

§ 3. Функції Кабінету Міністрів України

Класифікація функцій Кабінету Міністрів України в юридичній літературі здійснюється за різними критеріями. Серед об'єктних функцій виділяють: виконавчу, функцію забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, забезпечення законності, прав і свобод людини та громадянина, політичну, економічну, соціаль-

ну, гуманітарну, екологічну, бюджетно-фінансову. Аналіз правового статусу Кабінету Міністрів України дозволяє виділити: нормотворчу, правозастосовну, кадрову, установчу, організаційну, контрольну функції. Обсяг повноважень, які здійснює Кабінет Міністрів України в рамках кожної з функцій, є значним, тому, здійснюючи аналіз, 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.

У рамках функції **забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України** уряд передбачає здійснення заходів, спрямованих на відвернення внутрішніх і зовнішніх загроз, підтримання обороноздатності і економічної самостійності. Реалізуючи цю функцію, Кабінет Міністрів України: 1) контролює виконання законів у сфері оборони, здійснює відповідно до законів інші заходи щодо забезпечення обороноздатності України, координує і контролює їх виконання та несе, в межах своїх повноважень, відповідальність за забезпечення оборони України; 2) визначає потреби в оборонних витратах, забезпечує виконання затвердженого Державного бюджету України щодо фінансування заходів у сфері оборони у визначених обсягах; 3) організовує розроблення і виконання державних програм розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань та розвитку озброєння і військової техніки, інших програм (планів) з питань оборони; 4) визначає порядок застосування зброї і бойової техніки військовими частинами Збройних Сил України у мирний час в умовах надзвичайного стану; 5) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю в умовах виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Здійснюючи функцію **забезпечення законності, прав і свобод людини та громадянина**, уряд здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади; вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби зі злочинністю, протидії корупції; здійснює заходи щодо забезпечення виконан-

ня судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками; створює умови для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню; забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створює належні умови для функціонування судів та діяльності суддів; організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей тощо.

Політичні функції Кабінету Міністрів України поділяються на внутрішньополітичні (управлінська діяльність стосується більшості сфер суспільного життя) і зовнішньополітичні. Уряд забезпечує у межах своїх повноважень зовнішньополітичну діяльність України, розробляє та затверджує державні програми в цій сфері, погоджує програми перебування офіційних закордонних делегацій, до складу яких входять представники Кабінету Міністрів України, та інші пов'язані із цим документи; забезпечує відповідно до закону про міжнародні договори вирішення питань щодо укладення та виконання міжнародних договорів України; приймає рішення про придбання за кордоном у власність України нерухомого майна (будівництво, реконструкцію об'єктів) для потреб закордонних дипломатичних установ України.

Здійснюючи **економічну** функцію, уряд забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку; визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечує їх виконання; здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання; забезпечує розроблення і виконання державних програм приватизації; подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальній спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструк-

тури; забезпечує здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку, здійснює заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій, забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку; забезпечує захист та підтримку національного товаровиробника; забезпечує захист прав споживачів та підвищення якості їх життя; визначає обсяги продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядок формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, вирішує відповідно до законодавства інші питання щодо задоволення державних потреб у продукції (роботах, послугах); утворює згідно із законом державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів та приймає рішення про їх використання; забезпечує проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави тощо.

У рамках **бюджетно-фінансової** функції уряд забезпечує проведення державної фінансової та податкової політики, сприяє стабільності грошової одиниці України; розробляє проекти законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; приймає рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України; обслуговує державний борг України, приймає рішення про випуск облігацій державних внутрішніх та зовнішніх позик; організовує державне страхування; забезпечує проведення державної політики цін та здійснює державне регулювання ціноутворення; забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснює в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності; організовує та забезпечує здійснення митної справи; бере участь у складанні платіжного балансу та організовує роботу зі складання зовнішньоторговельного балансу України, забезпечує раціональне використання державних валютних коштів; виступає гарантом щодо позик, які у визначених законом про Державний бюджет України межах надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями, а в інших випадках — відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Соціальна функція уряду полягає в реалізації політики у сферах охорони здоров'я, праці й зайнятості населення, соціального захисту, розробці і здійсненні загальнодержавних програм соціального розвитку України. Реалізуючи соціальну функцію, Кабінет Міністрів України забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян; сприяє розвитку соціального діалогу, відповідно до закону проводить консультації із всеукраїнськими об'єднаннями профспілок і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань розроблення та здійснення державної політики у сфері трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту; забезпечує підготовку проектів законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій; забезпечує розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги, вживає заходів щодо зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту інвалідів, пенсіонерів та інших непрацездатних і малозабезпечених верств населення; забезпечує проведення державної політики зайнятості населення, розроблення та виконання відповідних державних програм, вирішує питання профорієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, регулює міграційні процеси; забезпечує проведення державної політики у сфері охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, освіти, фізичної культури і доступність для громадян послуг медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів тощо.

Гуманітарна функція охоплює реалізацію політики у сфері освіти, науки, культури, розробку і здійснення загальнодержавних програм науково-технічного і культурного розвитку України. Реалізуючи гуманітарну функцію, Кабінет Міністрів України: а) здійснює державну політику в галузі освіти, організує 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; д) подає Верховній Раді України пропозиції щодо пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та їх матеріально-технічного забезпечення; е) здійснює державне управління та забезпечує реалізацію державної політики у

сфері інноваційної діяльності; е) затверджує Списки історичних населених місць України, Списки охоронюваних археологічних територій України та зміни, що вносяться до них; оголошує ансамблі і комплекси пам'яток заповідниками чи музеями-заповідниками.

Реалізація державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування становлять **екологічну** функцію, здійснюючи яку Кабінет Міністрів України забезпечує розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм; здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів; приймає рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці та навколишнього природного середовища; координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм тощо.

§ 4. **Форми і методи діяльності роботи Кабінету Міністрів України**

Функції і повноваження Кабінету Міністрів України реалізуються у відповідних формах. Серед правових форм діяльності уряду можна виділити нормотворчу, правозастосовну, установчу, контрольну, інтерпретаційну.

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. **Правозастосовна форма діяльності** отримує свій прояв у провадженнях щодо вирішення питань індивідуального, організаційного характеру (присвоєння рангів державним службовцям, нагородження). Про наявність **установчої форми діяльності** свідчать провадження при вирішенні кадрових питань, підготовка подань щодо призначення голів місцевих державних адміні-

страцій (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 державних адміністрацій, що суперечать Конституції чи іншим законодавчим актам, та ін.

Основною **організаційною формою роботи** уряду є засідання, порядок підготовки і проведення яких визначається Регламентом Кабінету Міністрів України. Засідання Кабінету Міністрів України можуть бути: а) *чергові* — проводяться щосереди, починаються о 10 годині; б) *позачергові* — проводяться у міру потреби за рішенням Прем'єр-міністра.

Пропозиції щодо порядку денного засідання Кабінету Міністрів готує Секретаріат Кабінету Міністрів. Проект порядку денного засідання Кабінету Міністрів разом із відповідними матеріалами до нього подається для схвалення Прем'єр-міністрові, а після цього, не пізніше ніж за 24 години до початку засідання, надсилається членам Кабінету Міністрів, іншим учасникам засідання, а у разі проведення позачергового засідання — до початку або в ході засідання.

Порядок денний засідання Кабінету Міністрів України затверджується Кабінетом Міністрів України і складається з таких розділів: 1) концептуальні засади реалізації державної політики; 2) акти законодавства; 3) кадрові питання; 4) звіти та питання контролю; 5) різне. Засідання Кабінету Міністрів України вважається правоможним, якщо на ньому присутні більше ніж половина посадового складу Кабінету Міністрів України. У разі якщо міністр не має змоги взяти участь у засіданні Кабінету Міністрів України (відпустка, відрядження, через хворобу чи з інших поважних причин), з правом дорадчого голосу в засіданні бере участь заступник міністра. У засіданні Кабінету Міністрів відповідно до закону можуть брати участь народні депутати України, Генеральний прокурор або його заступник, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Голова Національного банку або його заступник, Голова Антимонопольного комітету та уповноважений Президентом України представник. Кабінет Міністрів за пропозиціями членів уряду визначає інших осіб, які беруть участь у його засіданнях з правом дорадчого голосу (постійні учасники). На засідання уряду

можуть запрошуватися у разі необхідності посадові особи, яких стосується обговорюване питання. Список таких осіб складається Міністром Кабінету Міністрів за пропозиціями членів уряду. Питання щодо присутності на засіданні Кабінету Міністрів представників засобів масової інформації та проведення ними кіно-, відео- і фотозйомки, а також звукозапису вирішує Прем'єр-міністр.

На засіданнях Кабінету Міністрів України головує Прем'єр-міністр України, а в разі його відсутності — Перший віце-прем'єр-міністр України. Обговорення питань на засіданні уряду здійснюється відповідно до порядку його проведення, який готується Секретаріатом Кабінету Міністрів для кожного засідання та узгоджується з Прем'єр-міністром. Особи, запрошені на засідання, можуть брати участь в обговоренні питань, вносити пропозиції, робити застереження, давати пояснення. За пропозицією головуючого рішення про прийняття акта Кабінету Міністрів або схвалення проекту закону чи акта Президента України може бути прийняте без обговорення, якщо у членів Кабінету Міністрів немає зауважень до нього. Обговорення питання припиняється за рішенням головуючого.

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос Прем'єр-міністра.

У процесі функціонування Кабінет Міністрів України використовує ряд **методів організаційного характеру**, серед яких можна виділити такі: координація; планування, прогнозування, інформаційне забезпечення, організація виконання і контроль за виконанням прийнятих рішень, робота з кадрами та ін.

Важливе значення для діяльності Кабінету Міністрів України має **метод координації**, його застосування забезпечує узгоджену діяльність усієї системи органів виконавчої влади. Спрямування і координація діяльності центральних органів виконавчої влади здійснюються Кабінетом Міністрів шляхом видання відповідних актів та прийняття рішень про надання окремих доручень за результатами обговорення питань на його засіданнях. Відповідно до розподілу функціональних повноважень Прем'єр-міністр України координує діяльність членів уряду. Перший віце-прем'єр-міністр і віце-прем'єр-міністри України координують роботу з окремих напрямів діяльності Кабінету Міністрів України. Діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники

яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, спрямовується і координується міністрами.

Планування роботи уряду здійснюється на основі Програми діяльності Кабінету Міністрів України, щорічного Плану дій щодо виконання зазначеної Програми, Основних напрямів економічної політики України, інших державних програм та урядових актів. Розрізняють *перспективне і поточне* планування, планування окремих напрямів і сфер діяльності — нормотворчої, контрольної діяльності, затвердження графіку проведення засідань тощо. З метою організації роботи з роз'яснення широкій громадськості та окремим верствам (групам) населення цілей, рішень Кабінету Міністрів складається *комунікативний план*. *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.

Для ефективної роботи Кабінету Міністрів України важливе значення має метод **прогнозування**. Прогноз економічного і соціального розвитку є основою для вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень вищим органом виконавчої влади. Згідно із Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» № 1602-III від 23.03.2000 р. Кабінет Міністрів України: а) організовує підготовку прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди, розробляє і здійснює Державну програму економічного і соціального розвитку України на наступний рік, організовує підготовку прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період і програм розвитку окремих галузей економіки; б) визначає структуру прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, строки і порядок їх розроблення, відповідальних виконавців; в) схвалює прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди, прогнози розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період, затверджує програми розвитку окремих галузей економіки.

За **інформаційне забезпечення** уряду відповідальні структурні підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів України. Джерела, з яких

надходить Кабінету Міністрів України інформація, досить різноманітні: а) з Верховної Ради України (депутатські запити, година запитань до уряду, рекомендації комітетів); 2) від Президента України; 3) від підлеглих органів виконавчої влади і посадових осіб; 4) від засобів масової інформації; 5) безпосереднє спілкування членів уряду з громадянами, підприємствами, організаціями, установами.

Не менш важливу роль в організації роботи Кабінету Міністрів України відіграє **контроль за виконанням рішень**. Кабінет Міністрів України контролює діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих державних адміністрацій. Підконтрольні об'єкти розподілені між членами уряду відповідно до розподілу функціональних повноважень. Реалізація повноважень у сфері спрямування, координації і контролю здійснюється на засадах, які виключають дублювання та підміну функцій керівників відповідних органів виконавчої влади, втручання у сферу їх відповідальності. 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 виконавчої влади в 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 організаційно-розпорядчих та інших поточних питань — у формі розпоряджень. **Постанови** уряду видаються у разі необхідності затвердження (прийняття) міжнародного договору або приєднання до нього, затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, мето-

дики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання.

Розпорядження уряду видаються з питань: а) схвалення програми, плану заходів, концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо; б) утворення та затвердження складу консультативних, дорадчих, інших допоміжних органів і робочих груп; в) виділення коштів резервного фонду державного бюджету; г) делегування повноважень Кабінету Міністрів центральним та місцевим органам виконавчої влади; д) передачі майна; е) кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

Порядок підготовки, подання та розгляду проектів постанов і розпоряджень уряду визначено Регламентом Кабінету Міністрів України. Акти уряду, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Проекти актів Кабінету Міністрів вносять на розгляд уряду міністри — у разі коли головними розробниками є міністерства або центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується міністрами, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, керівники державних органів, якщо згідно із законами окремі питання діяльності таких органів регулюються актами Кабінету Міністрів. Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України¹ затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 870 від 6 вересня 2005 р., вони повинні відповідати вимогам, передбаченим постановою Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2001 р. № 1693 «Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади»². Зокрема, проект акта має відповідати таким вимогам: а) логічна послідовність викладу; б) взаємозв'язок нормативних положень; в) відсутність суперечностей у тексті проекту

¹ Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України № 870 від 6 вересня 2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 36. – Ст. 2200.

² Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України № 1693 від 14 грудня 2001 р. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 51. – Ст. 2298.

акта, узгодженість його положень з актами законодавства; г) оптимальна стислість викладу нормативних положень (кожне слово повинне мати смислове навантаження); д) доступність для розуміння; е) точність та уніфікованість термінології, дотримання мовних норм; є) зменшення до мінімуму кількості актів з одного питання. До розроблення проекту акта Кабінету Міністрів можуть залучатися за згодою народні депутати України, науковці та інші фахівці, а також представники об'єднань громадян.

Постанова Кабінету Міністрів складається з таких структурних елементів: назва, вступна частина, постановляюча частина, додатки (у разі потреби), підпис та має такі реквізити: порядковий реєстраційний номер, місце і дата прийняття. Важливе значення має постановляюча частина, яка містить: а) нормативні положення, правові норми; б) конкретні правила поведінки суб'єктів суспільних відносин, що становлять предмет правового врегулювання цією постановою; в) визначення виду і міри негативних правових наслідків недотримання цих правил (зокрема юридичної відповідальності); г) умови та порядок дії інших нормативних актів або їх окремих норм, які врегульовують інші правовідносини і спрямовані на вирішення питань, що виникають у зв'язку із набранням чинності даною постановою; ґ) у разі потреби — посилання на додатки; д) норми, пов'язані з набранням чинності постановою або її окремими положеннями, та у разі потреби — перелік суб'єктів контролю за її виконанням, приписи про необхідність прийняття нових актів тощо.

Розпорядження Кабінету Міністрів складається з таких структурних елементів, як назва, зміст, додатки (у разі потреби), підпис та має такі реквізити: порядковий реєстраційний номер, місце і дата прийняття. Проект розпорядження повинен містити вимогу щодо виконання конкретних завдань чи вирішення питань оперативного характеру (з посиланням у разі потреби на додаток).

Проекти актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення, стосуються прав та обов'язків громадян можуть оприлюднюватися для громадського обговорення, яке здійснюється згідно з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Проект урядового акта з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць погоджується з відповідними місцевими держадміністраціями,

які у визначений головним розробником строк повідомляють йому свою позицію. Проекти актів Кабінету Міністрів з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад, головний розробник надсилає відповідним органам місцевого самоврядування для ознайомлення та у разі надходження пропозицій від зазначених органів розглядає їх під час опрацювання таких проектів.

Проект акта Кабінету Міністрів (за винятком проекту розпорядження з кадрових питань або про затвердження складу консультативних, дорадчих, інших допоміжних органів і робочих груп) головний розробник подає Мін'юсту для проведення правової експертизи разом з пояснювальною запискою, матеріалами погодження (листами із зауваженнями і пропозиціями) та довідками. У встановленому порядку Секретаріат Кабінету Міністрів проводить опрацювання проектів урядових актів у строк не більше 20 днів. Секретаріат проводить експертизу (фахову і юридичну) поданого до Кабінету Міністрів проекту акта та здійснює його опрацювання (вносить поправки, пов'язані з приведенням у відповідність до правил нормопроектувальної техніки, редагує його).

Опрацьований проект акта Кабінету Міністрів включається до порядку денного засідання відповідного урядового комітету, який за результатом його розгляду приймає одне із рішень: а) про схвалення проекту; б) про повернення проекту акта головному розробникові для доопрацювання; в) про відхилення проекту акта. Остаточне рішення щодо відхиленого урядовим комітетом проекту акта приймає Кабінет Міністрів, крім випадків, коли проти такого рішення не заперечує головний розробник, який вніс проект з власної ініціативи.

Розглянутий на засіданні урядового комітету та завізований його головою проект акта Кабінету Міністрів включається до порядку денного чергового засідання Кабінету Міністрів. До проекту акта крім матеріалів, поданих головним розробником, та експертного висновку Секретаріату Кабінету Міністрів додаються витяг з протоколу засідання урядового комітету і довідка про розбіжності щодо проекту акта, якщо вони залишилися неврегульованими після розгляду урядовим комітетом.

Акт Кабінету Міністрів приймається, якщо за результатами розгляду на засіданні до нього не висловлено зауважень. Рішення про прийняття акта Кабінету Міністрів не ставиться на голосування, якщо

під час обговорення на засіданні членами Кабінету Міністрів щодо нього висловлено зауваження і пропозиції. Такий проект повертається головному розробникові для доопрацювання та повторного внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях уряду шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. Якщо проект рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається прийнятим. Прийняті на засіданні акти Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України підписує в день проведення засідання. Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набувають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування. У випадках, передбачених законом, постанови Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню і набувають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший строк набрання ними чинності. Постанови Кабінету Міністрів України публікуються в «Офіційному віснику України», газеті «Урядовий кур'єр», акти Кабінету Міністрів України також оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України. Розпорядження Кабінету Міністрів набуває чинності з моменту його прийняття, якщо самим розпорядженням не встановлено пізніший строк набрання ним чинності. Акти Кабінету Міністрів України включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України.

Акти Кабінету Міністрів можуть бути скасовані Президентом України, що має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого акта уряду, здійснення повноважень, визначених цим актом. Акт уряду може бути оскаржений до суду в порядку та у випадках, установлених законом. Акт Кабінету Міністрів у повному обсязі або його окремі положення, визнані Конституційним Судом неконституційними, втрачають чинність з дня прийняття цим органом рішень про їх неконституційність.

§ 6. Організація роботи робочих, консультативних, дорадчих та інших допоміжних 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 проєктів актів законодавства, загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, для вирішення оперативних питань може утворювати постійні і тимчасові робочі, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (комітети, комісії, робочі групи тощо). Сфера діяльності та повноваження вказаних органів визначаються актами Кабінету Міністрів щодо їх утворення або положеннями про них.

Робочим колегіальним органом Кабінету Міністрів, який утворюється для забезпечення ефективної реалізації повноважень уряду, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проєктів нормативно-правових актів, концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів, є **урядовий комітет**. Перелік урядових комітетів та їх посадовий склад затверджується розпорядженням Кабінету Міністрів за поданням Прем'єр-міністра. До складу урядового комітету входять відповідно до їх компетенції члени Кабінету Міністрів та можуть входити заступники міністрів, а також керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів. Для організаційно-технічного забезпечення проведення засідань урядового комітету, забезпечення дотримання процедури підготовки матеріалів, ведення протоколу засідання Міністр Кабінету Міністрів призначає з числа працівників Секретаріату Кабінету Міністрів відповідального секретаря урядового комітету.

Урядові комітети очолюють Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.11.2010 р. № 2071-р «Про затвердження переліку урядових комітетів та їх посадового складу» утворені і діють такі урядові комітети: 1) з питань розвитку галузей економіки та науково-інноваційної політики; 2) з питань економічної політики; 3) з питань національної безпеки, правової, молодіжної політики, екології та під-

готовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу; 4) з питань регіональної та соціальної політики, будівництва, житлово-комунального господарства і гуманітарного розвитку. Порядок організації роботи урядових комітетів визначається Регламентом Кабінету Міністрів України.

Урядовий комітет: а) попередньо розглядає проекти законів, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів; б) врегульовує розбіжності у позиціях органів виконавчої влади, координує їх дії з метою пошуку взаємоузгоджених рішень, забезпечує узгодження із усіма заінтересованими органами і доопрацювання проектів актів; в) готує висновки та пропозиції Кабінетові Міністрів, які оформляються у вигляді протоколу засідання, щодо прийняття рішень стосовно розглянутих проектів актів; г) розглядає проекти експертних висновків Кабінету Міністрів до законопроектів, ініційованих народними депутатами України, у разі наявності розбіжностей у позиціях заінтересованих органів; д) розглядає скарги центральних органів виконавчої влади щодо відмови Держкомпідприємництва у погодженні проектів регуляторних актів, розроблених такими органами, а також скарги центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, Ради міністрів АРК і місцевих держадміністрацій щодо рішень Держкомпідприємництва про необхідність усунення порушення принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та приймає відповідні рішення за результатами їх розгляду; е) приймає рішення про проведення антикорупційної експертизи проекту акта уряду.

Для забезпечення своєї діяльності урядовий комітет: 1) утворює у разі потреби підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду окремих питань, що належать до його компетенції; 2) отримує в установленому порядку від органів виконавчої влади необхідну для його роботи інформацію; 3) запрошує на засідання представників органів виконавчої влади, а також інших фахівців з питань, що розглядаються.

Організаційною формою роботи урядового комітету є засідання, які проводяться щотижня за графіком, затвердженим Прем'єр-міністром. Засідання скликає та проводить голова урядового комітету, а у разі його відсутності — Перший віце-прем'єр-міністр, Віце-прем'єр-міністр, який здійснює повноваження відсутньої особи. Засідання урядового комітету вважається повноважним, якщо на ньому присутні більше половини його членів. У разі відсутності кворуму-

му засідання не проводиться. У разі якщо міністр — член урядового комітету не може з поважних причин бути присутнім на засіданні, замість нього в роботі комітету, за попереднім погодженням з головою відповідного комітету, може брати участь з правом вирішального голосу його заступник. Член Кабінету Міністрів може брати участь з правом вирішального голосу у засіданні урядового комітету, до складу якого він не входить. Список осіб, які запрошуються на засідання урядового комітету, складає та подає для погодження голові комітету відповідальний секретар. На засідання урядового комітету можуть запрошуються керівники заінтересованих органів виконавчої влади, які брали участь у підготовці і погодженні проектів актів, а також керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інші посадові особи, участь яких необхідна для обговорення включених до порядку денного питань. Під час розгляду питань, що стосуються соціально-трудової сфери, запрошуються уповноважений представник від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноважений представник від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців. У засіданнях урядового комітету можуть брати участь відповідно до закону народні депутати України та уповноважені Президентом України особи. Голова урядового комітету може визначати окремих посадових осіб, які беруть постійну участь у засіданнях комітету з правом дорадчого голосу (постійні учасники). У засіданні урядового комітету беруть участь також працівники Секретаріату Кабінету Міністрів, відповідальні за підготовку включених до порядку денного питань.

Проект порядку денного засідання урядового комітету формує відповідальний секретар урядового комітету на підставі матеріалів, підготовлених для розгляду, та подає його для схвалення голові комітету. Після схвалення порядок денний та матеріали до нього Секретаріат Кабінету Міністрів надсилає членам урядового комітету та іншим учасникам засідання не пізніше ніж за 48 годин до його початку й не пізніше ніж за 24 години розміщує на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади. Порядок денний надсилається також членам Кабінету Міністрів, які не входять до складу комітету, Секретаріату Президента України, Представнику Президента України в Кабінеті Міністрів, Апарату Верховної Ради, а також відповідним комітетам Верховної Ради, якщо до порядку денного включено розгляд проектів законів та висновків до законопроектів, ініційованих народними депутатами

України. Порядок денний затверджується на засіданні урядового комітету й складається з таких розділів: а) концептуальні засади реалізації державної політики; б) проекти законів; в) проекти актів Президента України; г) проекти актів Кабінету Міністрів; д) інші питання.

Питання, що належить до спільної компетенції кількох урядових комітетів, розглядається за рішенням голів комітетів на спільному засіданні або кожним комітетом окремо. За згодою голів урядових комітетів питання, що належить до їх спільної компетенції, може бути розглянуте лише на засіданні комітету, компетенція якого є домінуючою. При цьому голови інших комітетів погоджують (візують) проект акта в частині, що стосується їх компетенції.

Рішення урядового комітету приймається більшістю його посадового складу шляхом голосування. За умови рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні урядового комітету. Якщо за результатами розгляду проекту акта залишилися розбіжності, він вноситься для розгляду на засіданні Кабінету Міністрів із зазначенням пропозиції урядового комітету. За результатами засідання урядового комітету складається протокол, який є офіційним документом. Копії протоколу засідання надсилаються членам урядового комітету, членам Кабінету Міністрів, які брали участь у засіданні, а також державним органам та посадовим особам, визначеним Міністром Кабінету Міністрів. Рішення, прийняті на засіданні урядового комітету, доводяться до виконавців у формі витягів з протоколу засідання протягом одного робочого дня з моменту його підписання.

Для забезпечення координації дій органів виконавчої влади, підготовки пропозицій щодо формування і реалізації державної політики, визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики у відповідних сферах, підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, удосконалення нормативно-правового регулювання Кабінет Міністрів України має право утворювати **тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи**.

Рішення про утворення відповідного органу приймається Кабінетом Міністрів України у формі постанови, якою затверджується положення про такий орган, його завдання, склад, організація роботи. До складу органу можуть входити голова (співголови), заступник (заступники) голови, члени Кабінету Міністрів України, представники центральних і місцевих органів виконавчої влади (за погодженням

з їх керівниками), а також за згодою представники органів місцевого самоврядування, інших державних органів, наукових установ, громадських організацій, народні депутати України. До участі в роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою. Для оплати праці фахівців, залучених до роботи в консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах, можуть виділятися кошти, передбачені для забезпечення діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України або відповідного центрального органу виконавчої влади.

Консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи можуть утворюватися у таких формах: *комісія* — для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань, пов'язаних з реалізацією повноважень Кабінету Міністрів України; *комітет* — для розгляду питань щодо присудження державних премій; *організаційний комітет* — для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань підготовки і проведення заходів загальнодержавного значення; *рада* — для вивчення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією державної політики у відповідній сфері; *робоча група* — для участі у підготовці проектів нормативно-правових актів, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України; *урядова комісія* — для розслідування причин аварії (катастрофи), вжиття заходів до подолання наслідків стихійного лиха, надання допомоги потерпілим громадянам та їх сім'ям.

Консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи мають право: 1) отримувати в установленому порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань; 2) залучати до участі у своїй роботі представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), а також незалежних експертів (за згодою); 3) утворювати у разі потреби для виконання покладених на нього завдань постійні або тимчасові робочі групи; 4) організовувати проведення конференцій, семінарів, нарад та інших заходів.

У разі недоцільності подальшого функціонування відповідного органу або виникнення потреби в достроковому припиненні його ді-

яльності Кабінет Міністрів України приймає за пропозицією відповідного органу виконавчої влади або з власної ініціативи рішення про його ліквідацію.

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

Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України здійснюється **Секретаріатом Кабінету Міністрів України** (далі — Секретаріат). Секретаріат забезпечує підготовку та проведення засідань Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, здійснює контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, проектів актів уряду, інших документів. Керівник Секретаріату, перший заступник та заступники Керівника Секретаріату призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України. Державні службовці, інші працівники Секретаріату призначаються на посаду та звільняються з посади Керівником Секретаріату, крім тих, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України, у порядку, визначеному законодавством про державну службу та трудовим законодавством.

Структура Секретаріату затверджується Кабінетом Міністрів України. До **складу Секретаріату** входять: керівництво Секретаріату; патронатні служби (Апарат Прем'єр-міністра України, Служба Першого віце-прем'єр-міністра України — Міністра економічного розвитку і торгівлі); структурні підрозділи (департаменти, управління). Систему структурних підрозділів Секретаріату становлять: Департамент фахової експертизи; Департамент юридичного забезпечення; Департамент інформації та комунікацій з громадськістю; Департамент кадрового забезпечення; Департамент забезпечення взаємодії з Верховною Радою України та регіонами; Департамент зовнішньоекономічних зв'язків та двосторонніх комісій; Департамент європейської інтеграції; Департамент забезпечення документообігу, контролю та роботи із зверненнями

громадян; Господарсько-фінансовий департамент; Управління бухгалтерського обліку, фінансів та звітності; Управління забезпечення протокольних заходів; Управління експертизи соціально-трудових відносин; Режимно-секретне управління; Управління експертизи дотримання регламентних норм та організації засідань Кабінету Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України № 381 від 11.04.2011 р. «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» встановлено граничну чисельність працівників Секретаріату — 587 одиниць, у тому числі патронатних служб — 70, з них Апарату Прем'єр-міністра України — 50, Першого віце-прем'єр-міністра України — Міністра економічного розвитку і торгівлі — 20.

Секретаріат є юридичною особою і діє на підставі Положення, яке затверджується Кабінетом Міністрів України. Діяльність Прем'єр-міністра забезпечує Апарат Прем'єр-міністра України, який відповідно до положення: 1) здійснює інформаційне забезпечення діяльності Прем'єр-міністра України, опрацьовує кореспонденцію, що надходить на його ім'я, та готує в установленому порядку за результатами її розгляду листи, контролює вирішення порушених у них питань, здійснює протокольне забезпечення офіційних заходів за участю Прем'єр-міністра України; 2) бере участь у підготовці проектів актів законодавства з питань, що ініціюються Прем'єр-міністром України, та проводить аналіз інших документів, що підписуються Прем'єр-міністром України, на відповідність проголошеній політиці Уряду; 3) забезпечує листування Прем'єр-міністра України з вищими посадовими особами іноземних держав і міжнародних організацій; 4) забезпечує формування та підтримання політичного іміджу Прем'єр-міністра України; 5) забезпечує підготовку поточних і довгострокових робочих планів Прем'єр-міністра України, проведення нарад і зустрічей, здійснення закордонних візитів та поїздок по країні, організовує, координує підготовку матеріалів для Прем'єр-міністра України до нарад, зустрічей, оформляє за результатами таких нарад і зустрічей відповідні протоколи та готує листи; 6) виконує інші функції відповідно до доручень Прем'єр-міністра України.

Служба Першого віце-прем'єр-міністра України здійснює організаційне, інформаційне і аналітичне забезпечення його роботи, сприяння створенню належних умов для його діяльності та забезпечення зв'язку з державними органами, органами місцевого самоврядування

та їх посадовими особами, громадськістю, іноземними і міжнародними організаціями, засобами масової інформації.

Структурні підрозділи забезпечують діяльність Кабінету Міністрів України, урядових комітетів з питань, що належать до їх компетенції, та виконують такі основні функції: 1) забезпечують наступність у діяльності Кабінету Міністрів України у разі зміни його складу та відповідне інформування нових членів Кабінету Міністрів України; 2) забезпечують в установленому порядку підготовку і проведення засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів; 3) складають протоколи засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, забезпечують ознайомлення з ними членів Кабінету Міністрів України і представників інших органів; 4) забезпечують дотримання вимог Регламенту Кабінету Міністрів України щодо підготовки і оформлення проектів актів законодавства та інших документів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України та урядових комітетів; 5) готують плани організації підготовки проектів актів законодавства, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України і постанов Верховної Ради України, та після погодження Першим віцепрем'єр-міністром України, віцепрем'єр-міністрами України відповідно до їх компетенції подають керівнику Секретаріату для внесення на розгляд Кабінету Міністрів України; 6) здійснюють контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів актів законодавства та інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України та урядовими комітетами; 7) забезпечують в установленому порядку координацію Кабінетом Міністрів України діяльності органів виконавчої влади щодо розроблення проектів актів законодавства, виконання планів роботи Кабінету Міністрів України з урахуванням пріоритетів державної політики; 8) проводять юридичну і фахову експертизу та готують експертні висновки до проектів актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, щодо їх відповідності Конституції та законам України, іншим актам законодавства, пріоритетам державної політики, визначеним у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України і планах його роботи; 9) вносять в установленому порядку пропозиції щодо повернення проектів актів законодавства та інших документів, поданих на розгляд Кабінету Міністрів України, у разі порушення встановлених Регламентом Кабінету Міністрів України

вимог щодо їх підготовки та оформлення; 10) надають допомогу працівникам органів виконавчої влади у доопрацюванні повернутих проектів актів законодавства та інших документів шляхом забезпечення проведення консультацій, нарад тощо; 11) готують аналітичні, інформаційні, довідкові та інші матеріали з питань, що розглядаються Кабінетом Міністрів України та урядовими комітетами; 12) готують висновки і довідки з правових питань для Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України і надають їм правові консультації; 13) здійснюють в установленому порядку організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України та її органами, депутатськими фракціями; 14) організують відповідно до законодавства розгляд питань, порушених у зверненнях і запитах народних депутатів України або групи народних депутатів України, звернень комітетів, Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, що надійшли до Кабінету Міністрів України, та підготовку висновків до проектів законів, надісланих Верховною Радою України; 15) забезпечують організацію представлення та супроводження проектів законодавчих актів, поданих Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, у її комітетах та на пленарних засіданнях; 16) забезпечують надсилання органам виконавчої влади для вивчення і візування закони, що надійшли на підпис Президентів України, та опрацьовують в установленому порядку відповідні пропозиції; 17) проводять в установленому порядку моніторинг виконання органами виконавчої влади рішень Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, вирішення порушених у листах Прем'єр-міністра України питань та виконання планів організації підготовки проектів актів законодавства, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України і постанов Верховної Ради України в частині дотримання строків, визначених для їх виконання; 18) опрацьовують кореспонденцію, що надходить до Кабінету Міністрів України, та готують в установленому порядку за результатами її розгляду проекти відповідних листів Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України; 19) здійснюють комплексне забезпечення протокольних та церемоніальних заходів за участю Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України; 20) забезпечують координацію роботи з

підготовки органами виконавчої влади матеріалів для проведення Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром України переговорів з представниками іноземних держав і міжнародних організацій; 21) організують роботу, пов'язану з погодженням Кабінетом Міністрів України відповідних кадрових призначень; 22) готують проекти актів Кабінету Міністрів України з питань призначення на посаду і звільнення з посади заступників міністрів і керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступників, а також інших осіб, призначення на посаду і звільнення з посади яких згідно із законодавством здійснюється Кабінетом Міністрів України; 23) опрацьовують матеріали і готують в установленому порядку проекти подань про призначення на посаду Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України та про призначення на посаду і звільнення з посади голів місцевих держадміністрацій; 24) організують в установленому порядку проведення органами виконавчої влади моніторингу економічного та соціального розвитку держави, окремих галузей економіки, сфер діяльності, регіонів і розроблення у разі потреби пропозицій щодо коригування державної політики; 25) забезпечують в установленому порядку доступ громадськості до інформації про діяльність Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України шляхом розміщення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України (Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади); 26) сприяють в установленому порядку взаємодії Кабінету Міністрів України з об'єднаннями громадян, міжнародними організаціями, засобами масової інформації тощо; 27) готують відповідно до компетенції пропозиції щодо замовлення проведення науково-дослідних робіт; 28) здійснюють заходи щодо підготовки та реалізації проектів міжнародної допомоги, реципієнтом яких є Секретаріат; 29) проводять постійний моніторинг та аналіз результатів розгляду судами справ, стороною або третьою особою в яких є Кабінет Міністрів України, вивчають причини і умови, що стали підставою для такого розгляду; 30) забезпечують в установленому порядку координацію Кабінетом Міністрів України роботи із здійснення органами виконавчої влади заходів щодо організації забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, розроблення проекту мобілізаційно-

го плану України і подання його для затвердження Президентові України; 31) здійснюють заходи щодо забезпечення функціонування системи управління державою в особливий період і у разі введення режиму надзвичайного стану; 32) організують в установленому порядку розгляд звернень органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій; 33) організують та здійснюють в установленому порядку розгляд звернень громадян, адресованих Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністру України, Першому віце-прем'єр-міністру України; 34) здійснюють контроль за вирішенням порушених у зверненнях громадян питань, дотриманням законодавства про звернення громадян; 35) забезпечують організацію та проведення особистого прийому громадян членами Кабінету Міністрів України; 36) забезпечують ведення діловодства у Секретаріаті; 37) забезпечують дотримання режиму секретності та збереження службової таємниці; 38) редагують проекти актів законодавства та інших документів; 39) проводять облік і систематизацію актів законодавства та підтримують їх тексти у контрольному стані; 40) виконують інші функції відповідно до рішень Кабінету Міністрів України. Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату здійснює: 1) фінансове, матеріально-технічне та господарсько-побутове забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України та Секретаріату; 2) управління майном, закріпленим за Секретаріатом, та майном підприємств, установ і організацій, що віднесені до сфери управління Департаменту; 3) організаційні заходи щодо проведення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти та підготовку відповідних документів для розгляду на тендерному комітеті Секретаріату.

Припинення повноважень Кабінету Міністрів України не є підставою для звільнення з посад державних службовців, інших працівників Секретаріату, крім державних службовців Апарату Прем'єр-міністра України, служби Першого віце-прем'єр-міністра України.

Питання для самоперевірки

1. Визначте правову основу діяльності Кабінету Міністрів України.
2. Охарактеризуйте основні етапи процесу формування Кабінету Міністрів України.

3. Які підстави та порядок припинення повноважень Кабінету Міністрів України?
4. Назвіть основні функції Кабінету Міністрів України.
5. В якому порядку проводяться засідання Кабінету Міністрів України?
6. У чому полягає метод інформаційного забезпечення Кабінету Міністрів України?
7. Яким є порядок підготовки, подання та розгляду проектів актів Кабінету Міністрів України?
8. Розкрийте основні функції та форми діяльності робочих органів Кабінету Міністрів України.
9. Охарактеризуйте порядок організації роботи урядових комітетів.
10. Назвіть функції та структуру Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Організація роботи центрального органів виконавчої влади в Україні

§ 1. Основи організації і діяльності центрального органів виконавчої влади

Поетапне впровадження в ході адміністративної реформи в Україні ефективної та раціональної системи державного управління нерозривно пов'язане з оптимізацією системи центрального органів виконавчої влади, вдосконаленням організації та діяльності цих органів. Центральні органи виконавчої влади є другою, підпорядкованою Кабінету Міністрів України, ланкою системи органів виконавчої влади, що забезпечує безперервну спеціалізовану управлінську діяльність у різних сферах соціально-економічного та політичного життя. Така діяльність спирається не стільки на ідею керування різноманітними суспільними процесами, скільки на забезпечення суспільних потреб, прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Здійснюване при цьому державне управління характеризується відходом від централізованої моделі, коли між суб'єктами і об'єктами управління існують жорсткі субординаційні зв'язки, і витісняється складною моделлю «управлінської мережі», в якій на паритетних засадах співіснують усі типи управлінських зв'язків — субординаційні, реординаційні та координаційні¹.

Центральні органи виконавчої влади являють собою загальнодержавні органи виконавчої влади спеціальної компетенції, що забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах суспільних відносин. Ці органи підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України.

Правову основу організації і діяльності центрального органів виконавчої влади становлять норми Конституції України, законів

¹ Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми [Текст] : монографія / за ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2009. – С. 38.

України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», указів Президента України «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 06.04.2011 р. № 370/2011, «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2010 р. № 1199/2010, постанов Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» №179 від 12.03.2005 р., «Деякі питання, пов'язані з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України» №1065 від 22 листопада 2010 р., актів центральних органів виконавчої влади.

Розгалуженість системи органів влади з однаковим правовим статусом зумовлює важливу рису правової основи організації та діяльності центральних органів виконавчої влади — наявність загальних, типових документів. До таких, наприклад, належать Типове положення про міністерство України, Типове положення про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України, затверджені Указом Президента України від 24.12.2010 р. № 1199/2010, Загальне положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України №1569 від 02.10.2003 р., Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р., Типовий регламент центрального органу виконавчої влади, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 1143 від 19.09.2007 р. Ці правові документи виступають основою для розробки та прийняття положень про окремі центральні органи виконавчої влади, що затверджуються Президентом України, а також регламентів центральних органів виконавчої влади, положень про структурні підрозділи, що затверджуються керівниками 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 територіальні органи.

Центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права. Матеріально-фінансову основу їх організації та діяльності 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 об'єктами державної власності, що належать до сфери їх відання. Міністерства виступають головними розпорядниками, а інші центральні органи виконавчої влади — розпорядниками бюджетних коштів, які спрямовуються на здійснення різноманітних державних програм та окремих заходів.

Для безпосереднього забезпечення діяльності центральним органам виконавчої влади надається необхідне майно (будівлі, автотранспорт, оргтехніка тощо), що перебуває на балансі цих органів і має використовуватися за цільовим призначенням. Загальна кількість та суми витрат на придбання такого майна, як правило, лімітуються урядовими актами. Центральний орган виконавчої влади має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України.

§ 2. Система та функції центральних органів виконавчої влади

Система центральних органів виконавчої влади формується з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, необхідності забезпечення єдності державної політики та недопущення дублювання повноважень органів виконавчої влади. Вона будується на засадах розмежування адміністративних та політичних функцій, за яких визначення політичного спрямування діяльності органів виконавчої влади відокремлене від професійної державної управлінської діяльності. Ці засади реалізуються завдяки запровадженню системи видів центральних органів виконавчої влади з чітко визначеним колом функцій та моделі

керівництва цими органами, що передбачає розмежування політичних та адміністративних посад.

Систему центральних органів виконавчої влади в Україні становлять міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, прерогативним завданням якого є забезпечення формування урядової політики в одній чи декількох визначених Президентом України сферах та її реалізація. На міністерство покладається визначення пріоритетних напрямів розвитку; нормативно-правове регулювання; інформаційно-роз'яснювальне забезпечення здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розробка пропозицій щодо його вдосконалення; виконання інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України. За предметною підвідомчістю міністерства мають галузевий (Міністерство охорони здоров'я України), міжгалузевий (Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України) та функціональний (Міністерство юстиції України, Міністерство фінансів України, Міністерство надзвичайних ситуацій України) характер. Міністерство очолює міністр України, який є членом Кабінету Міністрів України, політичним діячем та особисто несе відповідальність за стан справ у доручених йому сферах державного управління. Міністри спрямовують, координують та контролюють діяльність інших центральних органів виконавчої влади.

На інші центральні органи виконавчої влади покладається виконання окремих функцій з реалізації державної політики. Ці органи, безпосередньо не забезпечуючи формування державної політики, вносять пропозиції відповідним міністрам. Систему їх становлять державні служби, агентства та інспекції.

Державна служба — це центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам (наприклад, Державна митна служба України, Державна міграційна служба України, Державна податкова служба України).

Державне агентство — центральний орган виконавчої влади, пріоритетними напрямами діяльності якого є функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управлін-

ня (наприклад, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, Державне агентство земельних ресурсів України).

Державна інспекція — центральний орган виконавчої влади, діяльність якого здебільшого зорієнтована на контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства (Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів).

Здійснюючи спрямування та координацію роботи державних служб, агентств та інспекцій, міністри опосередковують взаємодію Уряду та цих органів. Вони забезпечують формування державної політики у відповідній сфері та контролюють її реалізацію зазначеними органами; визначають пріоритетні напрями, затверджують плани їх роботи; представляють перед Кабінетом Міністрів України питання діяльності таких органів; погоджують та подають на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені відповідними центральними органами виконавчої влади проекти актів законодавства; видають обов'язкові до виконання накази та доручення з питань, що належать до сфери діяльності таких органів; приймають рішення щодо проведення перевірки діяльності центральних органів; заслуховують звіти про виконання покладених на них завдань; порушують перед Президентом України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників відповідних центральних органів виконавчої влади та їх заступників; погоджують окремі організаційні та кадрові питання діяльності; вирішують й інші питання.

Окрему групу становлять **центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом**, які мають визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання діяльності та повноваження. Щодо них встановлюється спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників, вирішення інших питань. Питання діяльності цих органів у Кабінеті Міністрів України представляє Прем'єр-міністр України. До таких органів віднесені Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення та радіомовлення України. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Президентом України.

Відповідно до п.15 ст. 106 Конституції України міністерства та 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. Пропозиції Прем'єр-міністру України щодо цього питання можуть вносити члени Кабінету Міністрів України.

Характеризуючи в цілому функціональне призначення системи центральних органів виконавчої влади, можна виокремити виконавчо-розпорядчу, нормотворчу, установчу та контрольно-наглядову функції. Пріоритетною для розглядуваних органів є **виконавчо-розпорядча функція**, що полягає у забезпеченні формування та реалізації державної політики на 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, у тому числі й техніко-юридичних, стандартів та нормативів. **Установча функція** цих органів спрямована на структурні перетворення в системі галузевого або функціонального управління. У межах **контрольно-наглядової функції** вони виконують спостереження і перевірку виконання актів законодавства, встановлених правил, стандартів, нормативів та сприяють їх додержанню органами влади, підприємствами, організаціями, установами, які здійснюють діяльність у відповідній галузі або сфері суспільного життя.

§ 3. Порядок утворення та організаційна будова центральних органів виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади, як правило, утворюються як єдиначальні органи, владні повноваження яких реалізуються одноосібно їх керівниками. Законом може передбачатися формування й колегіальних центральних органів виконавчої влади, але такі органи не можуть мати статус міністерств. Як колегіальний центральний орган виконавчої влади функціонує Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України.

Керівники центральних органів виконавчої влади (крім органів зі спеціальним статусом), їх заступники призначаються на посади Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України в порядку, визначеному Конституцією України, Законами України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України за згодою Верховної Ради України.

Пропозиції щодо кандидатур для призначення на посади перших заступників, заступників міністрів подаються Прем'єр-міністрові України відповідними міністрами, на посади керівників інших центральних органів виконавчої влади, їх заступників — членами Кабінету Міністрів України, які спрямовують та координують діяльність таких органів. Питання про призначення на відповідні посади розглядається в порядку, визначеному постановами Кабінету Міністрів України №1065 від 22 листопада 2010 р. та № 1432 від 8 грудня 2009 р., за належно оформленим поданням відповідного суб'єкта, документами особової справи кандидата на зайняття посади та за результатами співбесід кандидата з Прем'єр-міністром України, іншими членами Уряду, посадовими особами Секретаріату Кабінету Міністрів України, а також обов'язковою спеціальною перевіркою поданих кандидатами відомостей. Особи, які призначаються на посади першого заступника та заступника міністра, повинні відповідати вимогам до членів Кабінету Міністрів України, передбаченим Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Основними ланками внутрішньоорганізаційної будови центрального органу виконавчої влади є керівництво органу (керівник та його заступники); апарат; постійні і тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, серед яких обов'язково утворюваними є колегія та громадська рада; територіальні органи.

Модель керівництва центральними органами виконавчої влади ґрунтується на засадах розмежування політичних та адміністративних посад. Так, політичний характер мають посади міністра, його першого заступника та заступника, посада якого може бути введена за рішенням Президента України у разі необхідності забезпечення здійснення міністерством окремих завдань. Діяльність міністра передбачає загальне керівництво роботою міністерства; визначення пріоритетів та шляхів

виконання покладених на нього завдань; представництво міністерства у публічно-правових відносинах в Україні та за її межами; організацію та контроль виконання апаратом і територіальними органами міністерства Конституції України, законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України; забезпечення виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України. Він підписує накази міністерства, дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення; вирішує окремі організаційні, кадрові питання та здійснює інші повноваження відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Заступники міністра здійснюють повноваження згідно з розподілом функціональних обов'язків, а також виконують доручення керівника міністерства. Вони звільняються з посад Президентом України також у разі звільнення міністра.

Забезпечувати стабільність і наступність у роботі міністерства, організувати його поточну діяльність має заступник міністра — керівник апарату, посада якого має статус посади державної служби. Він безпосередньо організує та контролює роботу апарату міністерства; забезпечує виконання ним актів законодавства, доручень міністра, його першого заступника та заступника; забезпечує підготовку пропозицій щодо виконання завдань міністерства та подає їх на розгляд міністрові; звітує про виконання планів роботи міністерства; призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством, службовців та працівників апарату міністерства (крім тих, яких призначає на посади та звільняє з посад міністр), приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності; представляє міністерство як юридичну особу в цивільно-правових відносинах; у межах повноважень дає обов'язкові для виконання доручення; з питань, що належать до його повноважень, видає накази організаційно-розпорядчого характеру та контролює їх виконання; здійснює інші повноваження.

Статус державних службовців мають керівник і заступники керівника іншого центрального органу виконавчої влади. Керівник державної служби, агентства, інспекції очолює та здійснює керівництво цим органом, організує та контролює виконання покладених на нього завдань, несе персональну відповідальність за їх виконання; забезпечує планування роботи; вносить на розгляд міністра, який спрямовує та координує діяльність очолюваного керівником органу, пропозиції що-

до забезпечення формування державної політики у відповідній сфері; розподіляє бюджетні кошти, розпорядником яких є центральний орган виконавчої влади; представляє орган у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами в Україні та за її межами; затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату центральних органів виконавчої влади; проводить кадрову політику в очолюваному ним органі; підписує накази центрального органу виконавчої влади; здійснює інші повноваження відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Керівник такого центрального органу виконавчої влади може мати не більше двох заступників, які виконують обов'язки згідно з розподілом, визначеним керівником органу.

Апарат центрального органу виконавчої влади являє собою організаційно поєднану систему структурних підрозділів і посад, що забезпечують виконання покладених на цей орган завдань та діяльність його керівника. Структуру апарату міністерства і його територіальних органів затверджує міністр, а іншого центрального органу виконавчої влади — його керівник, за погодженням з членом Кабінету Міністрів України, який спрямовує та координує діяльність цього органу. Граничну чисельність працівників центральних органів виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання органів виконавчої влади. За погодженням із Міністерством фінансів України штатний розпис міністерства затверджує заступник міністра — керівник апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади — його керівник.

У складі апарату центральних органів виконавчої влади утворюються структурні підрозділи, що залежно від ступеня складності покладених на них функцій та завдань, обсягу роботи, чисельності працюючих можуть мати форму департаментів, управлінь, відділів або секторів. Організаційні вимоги щодо упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів встановлені постановою Кабінету Міністрів України № 179 від 12 березня 2005 р. Керівники самостійних структурних підрозділів та їх заступники апарату міністерств призначаються на посаду та звільняються з посад міністрами, інших центральних органів виконавчої влади — керівниками цих органів за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність таких органів.

У структурі міністерств формується патронатна служба міністра. До складу її включаються посади помічника, радника, керівника прес-служби та інші посади. Ця служба здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра. Міністр самостійно визначає персональний склад патронатної служби, призначає та звільняє її працівників.

Для погодженого вирішення проблемних питань, що належать до компетенції центрального органу виконавчої влади, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та підготовки рекомендацій щодо виконання завдань відповідного органу за рішенням керівника центрального органу утворюється колегія, яка є постійним консультативно-дорадчим органом. До її складу входять керівник (голова колегії), перший заступник та заступник (заступники) керівника (за посадою), можуть входити керівники самостійних структурних підрозділів апарату, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також за згодою — представники інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, наукових і навчальних закладів, громадських організацій, інші особи. Кількісний та персональний склад колегії визначається керівником центрального органу виконавчої влади. Рішення колегії оформляються протоколом і реалізуються шляхом видання відповідного наказу центрального органу виконавчої влади.

З метою налагодження ефективної взаємодії центральних органів виконавчої влади з громадськістю, врахування її думки під час формування та реалізації державної політики у структурі цих органів утворюється громадська рада. Вона є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом. Склад її формується строком на два роки на установчих зборах шляхом рейтингового голосування за кандидатури з числа представників інститутів громадянського суспільства. Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду відповідним органом. Рішенням керівника центрального органу виконавчої влади для розгляду наукових рекомендацій, проведення фахових консультацій з основних питань діяльності можуть утворюватися й інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Важливою рисою структурної організації центральних органів виконавчої влади є наявність територіальних органів, які забезпечують у межах своєї компетенції виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань в окремих адміністративно-територіальних одиницях. Вони становлять так звану «систему центрального органу виконавчої влади». Територіальні органи центральних органів виконавчої влади формуються в регіонах, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні органи, повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць. Ці органи можуть набувати статусу або юридичних осіб публічного права, або структурних підрозділів апарату центрального органу виконавчої влади. У першому випадку територіальні органи утворюються рішенням Кабінету Міністрів України за поданням відповідного міністра. У другому — рішенням міністра, керівника іншого центрального органу, погодженим з міністром, який спрямовує та координує роботу цього органу, та за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Керівники територіальних органів, їх заступники призначаються на посади цими ж особами з попереднім погодженням кандидатур з головою Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, головами відповідних місцевих державних адміністрацій. Територіальні органи діють на підставі положень, що затверджуються керівником центрального органу виконавчої влади.

§ 4. **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, правозастосовну, установчу та контрольну форми діяльності.

Нормотворча форма діяльності реалізується шляхом ординарного, законопроектного та спеціального провадження. У межах ординарного провадження здійснюється видання керівником центрального органу виконавчої влади наказів, затвердження положень, інструкцій, правил та інших документів нормативно-правового характеру. Законо-

проектне провадження передбачає діяльність щодо розробки проектів законів України. Розробка проектів урядових і президентських актів та їх внесення на розгляд Кабінету Міністрів у встановленому порядку виокремлюється у спеціальне провадження.

Правозастосовна форма являє собою діяльність з реалізації нормативних приписів шляхом видання наказів індивідуального правонаділяючого або правоохоронного характеру, доручень організаційно-розпорядчого характеру, надання спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності фізичним і юридичним особам, реєстрації актів, прав, об'єктів тощо.

Установча форма діяльності здійснюється як безпосередньо центральним органом виконавчої влади, так і через 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 у нормотворчому та виконавчому провадженнях. Нормотворче провадження передбачає контроль керівника цього органу за діяльністю з видання правових актів його заступниками, керівниками структурних підрозділів, територіальних органів, структурних підрозділів місцевих держадміністрацій з правом їх скасування, в разі якщо ці акти суперечать Конституції України, іншим актам законодавства. Воно реалізується також міністрами стосовно актів територіальних органів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких вони спрямовують та координують, з правом доручати керівникам центральних органів їх скасування, а в разі їх відмови — скасовувати такі акти. Виконавче провадження являє собою поточний контроль за ефективністю діяльності апарату, територіальних органів центрального органу виконавчої влади, структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, підприємств, організацій та установ, що належать до його сфери управління. Це провадження застосовується міністрами також стосовно тих центральних органів виконавчої влади, діяльність яких вони спрямовують та координують.

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 апарату цього органу, територіальних органів; засідання колегіальних центральних органів виконавчої влади; засідання колегії, громадської ради, інших консультативних, дорадчих та допоміжних органів колегіального характеру центральних органів виконавчої влади.

Допоміжними організаційними формами роботи центрального органу виконавчої влади є участь його керівництва у засіданнях колегій інших органів виконавчої влади, у парламентських і комітетських засіданнях та 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, обробка інформації, підготовка звітів, ведення бухгалтерського обліку, статистичної звітності, електронного документообігу, діловодство, господарська робота.

У своїй діяльності центральні органи виконавчої влади використовують 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 забезпечують планування соціально-економічного розвитку відповідної галузі або сфери суспільного життя, нормотворчої та контрольної діяльності, а також організаційне планування. Центральний орган виконавчої влади затверджує річний план заходів з виконання покладених на нього завдань. Проект такого плану розробляється структурним підрозділом апарату, визначеним керівником органу, або спеціально створеною робочою групою з представників структурних підрозділів, центральних і місцевих органів виконавчої влади, науковців, інших фахівців. Заходи, передбачені в ньому, повинні відповідати напрямам і показникам бюджетних програм. Після прийняття Закону про Державний бюджет України на відповідний рік розроблений проект плану у двотижневий строк коригується і затверджується наказом керівника центрального органу виконавчої влади. Плани роботи центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується міністром, за-

тверджуються за поданням керівника такого органу відповідним міністром. По закінченні строку дії річного плану центральний орган виконавчої влади готує звіт про його виконання, який підлягає опублікуванню та громадському обговоренню. На підставі річного плану здійснюється організаційне планування роботи структурних підрозділів центрального органу виконавчої влади шляхом складання квартальних та місячних планів, які затверджуються керівником центрального органу або його заступником. Планування персональної роботи керівництва центральних органів реалізується на основі щотижневих графіків.

Інформаційне забезпечення. Основними способами одержання інформації центральними органами виконавчої влади виступають: участь керівництва цих органів у засіданнях Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, робочих та допоміжних органів при Президентові України, Кабінеті Міністрів України, колегій інших органів виконавчої влади; участь представників центральних органів виконавчої влади у парламентських і комітетських засіданнях та слуханнях; отримання звітів; проведення перевірок діяльності підконтрольних об'єктів; вивчення стану справ шляхом проведення робочих поїздок по країні, зустрічей з посадовими особами; збір та обробка статистичних даних; підготовка і надання інформаційно-аналітичних матеріалів відповідними підрозділами апарату тощо.

Вироблення рішень. Рішення, що приймаються в центральних органах виконавчої влади, видаються у формі наказів та доручень. Накази міністерств видаються у межах повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України. Накази інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністрами, мають організаційно-розпорядчий характер та повинні відповідати також і наказам міністерств. Порядок їх підготовки і видання визначається регламентами роботи цих органів, а також інструкціями з діловодства, що затверджуються керівником центрального органу виконавчої влади на підставі Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 р. № 1153.

Розробка проекту акта у центральному органі виконавчої влади покладається на структурний підрозділ апарату або спеціально ство-

рену робочу групу. У ході її проводиться аналіз стану справ у відповідній сфері; визначається предмет правового регулювання, механізм вирішення питання, що потребує врегулювання; перевіряється його відповідність актам законодавства вищої юридичної сили, чинним міжнародним договорам України та європейським стандартам; забезпечується погодження проекту із заінтересованими органами виконавчої влади; у разі коли проект стосується розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці, такий проект надсилається відповідному органу місцевого самоврядування для розгляду і внесення пропозицій; вживаються заходи до усунення розбіжностей. Проект акта перед поданням на розгляд керівникові центрального органу виконавчої влади обов'язково узгоджується з усіма заінтересованими структурними підрозділами апарату, юридичною службою та заступником керівника центрального органу виконавчої влади (відповідно до розподілу обов'язків).

Акти центральних органів виконавчої влади, що мають нормативно-правовий характер, підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Вони оприлюднюються в офіційних друкованих виданнях та на офіційному сайті центрального органу. Накази нормативно-правового характеру набирають чинності не раніше дня офіційного опублікування. Акти центральних органів виконавчої влади можуть бути скасовані повністю чи в окремій частині Кабінетом Міністрів України.

Контроль за виконанням рішень. Обов'язковому контролю центральними органами виконавчої влади підлягає виконання законів України, постанов Верховної Ради України, актів Президента, актів Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України, запитів та звернень народних депутатів України, а також інших управлінських рішень. Контроль за виконанням документів включає такі дії: постановку документів (доручень) на контроль, формування картотеки контрольованих документів; перевірку своєчасного доведення документів до виконавців; попередні перевірки і регулювання ходу виконання; облік і узагальнення результатів контролю за виконанням документів (доручень); інформування керівника про хід та підсумки виконання документів (доручень); повідомлення про виконання документів на оперативних зборах, засіданні колегіальних органів; зняття документів з контролю; формування карто-

теки виконаних документів. Документ вважається виконаним лише тоді, коли поставлені в ньому питання вирішені і кореспонденту дано відповідь по суті. Після виконання документ знімається з контролю.

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. Взаємодіючи з Верховною Радою України, центральні органи виконавчої влади забезпечують представлення у парламенті внесеного Кабінетом Міністрів України законопроекту та його супроводження на всіх стадіях розгляду, готують висновки по законопроектах, внесених народними депутатами України, розглядають депутатські звернення та запити, рекомендації парламентських комітетів, готують матеріали до проведення «Години запитань до Уряду» та парламентських слухань. З метою забезпечення такої взаємодії в центральних органах виконавчої влади з числа заступників керівників цих органів визначається відповідальна посадова особа та утворюється спеціальний структурний підрозділ. Центральні органи виконавчої влади підтримують також постійну координацію з Президентом України та його Адміністрацією, Кабінетом Міністрів України та його Секретаріатом, центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

З метою забезпечення ефективної взаємодії центральних органів виконавчої влади з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, органами місцевого самоврядування керівники цих органів здійснюють не рідше одного разу на місяць робочі поїздки до регіонів. Під час їх вони беруть участь у засіданнях Ради міністрів Автономної Республіки Крим, нарадах, засіданнях колегій місцевих держадміністрацій, сесіях обласних та міських рад, проведенні зустрічей з трудовими колективами підприємств, установ та організацій; інформують під час їх проведення про заходи, які вживаються вищими органами державної влади для розв'язання проблем соціально-економічного

розвитку регіонів; беруть участь у заходах загальнодержавного та регіонального рівня; проводять разом з керівниками місцевих органів державної влади прийом громадян. Про результати цієї роботи міністри, керівники інших центральних органів виконавчої влади інформують Секретаріат Кабінету Міністрів України.

Організація роботи з кадрами. Реалізація державної політики з питань кадрової роботи та державної служби в апараті центрального органу виконавчої влади, територіальних органах, на підприємствах, в організаціях, установах, що належать до сфери управління цього органу, покладається на керівництво центральних органів виконавчої влади. У цих органах здійснюється прогнозування розвитку персоналу, підбір, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації кадрів, заохочення працівників, забезпечується ведення кадрового резерву державних службовців та керівників підприємств, що належать до сфери управління органів. Організація зазначеної роботи покладається на кадрову службу центрального органу виконавчої влади.

Прийняття на державну службу в центральні органи виконавчої влади здійснюється на конкурсній основі або за іншими передбаченими законодавством процедурами. На посади патронатної служби громадяни приймаються без проведення конкурсу. З метою набуття ними практичного досвіду, перевірки їх професійного рівня і ділових якостей може встановлюватися випробування, а також проводитися стажування. Прийняття на роботу інших категорій працівників здійснюється на загальних засадах згідно з Кодексом законів про працю України. З метою підвищення ефективності роботи та відповідальності за доручену справу один раз на три роки проводяться атестації державних службовців, а в період між ними — щорічна оцінка стану виконання службовцями покладених на них завдань та обов'язків. Підсумки їх беруться до уваги під час ротации кадрів на окремих посадах. За результатами роботи керівництво центрального органу виконавчої влади вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців та працівників апарату центрального органу виконавчої влади, керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади, присвоєння рангів державних службовців, а також представлення вказаних осіб до відзначення державними нагородами України.

Питання для самоперевірки

1. Визначте поняття та систему центральних органів виконавчої влади в Україні.
2. Назвіть особливості правового статусу міністерств, їх роль у системі центральних органів виконавчої влади.
3. Розкрийте основні функції центральних органів виконавчої влади.
4. Дослідіть порядок формування центральних органів виконавчої влади.
5. Вкажіть основні структурні ланки внутрішньоорганізаційної будови центральних органів виконавчої влади.
6. Яким є порядок формування та завдання колегій центральних органів виконавчої влади, інших консультативних, до-радчих та допоміжних органів центральних органів виконавчої влади?
7. Визначте систему форм діяльності центральних органів виконавчої влади.
8. Дайте характеристику актів центральних органів виконавчої влади та процесу вироблення рішень, контролю їх виконання.
9. Розкрийте методи координації та планування у діяльності центральних органів виконавчої влади.
10. Визначте основні прийоми роботи з кадрами в центральних органах виконавчої влади.

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 єдинопочатковим 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 11.12.1999 р. № 2263 (зі змінами); постанов Кабінету Міністрів України від 01.08.2007 р. № 996 «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» (зі змінами), від 03.09.2008 р. № 791 «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів Київської міської та районної у м. Києві державних адміністрацій» (зі змінами), від 02.10.2003 р. № 1569 «Про затвердження загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації» (зі змінами) та інших нормативних актів.

Місцеві держадміністрації 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. Гранична чисельність, фонд оплати праці працівників й витрати на утримання місцевих держадмі-

ністрацій та їх апаратів встановлюються Кабінетом Міністрів України. В управлінні місцевих держадміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому порядку. У разі делегування держадміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні можуть перебувати об'єкти спільної власності територіальних громад.

§ 2. Система, порядок утворення і 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.

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 держадміністрацій різного рівня та їх апарату затверджені постановами Кабінету Міністрів України від 01.08.2007 р. № 996 та від 03.09.2008 р. № 791, згідно з якими у структурі апарату будь-якої місцевої державної адміністрації утворюються підрозділи: відділ адміністрування Державного реєстру виборців; організаційний, юридичний, загальний відділ; відділ кадро-

вої роботи, інформаційно-комп'ютерного, господарського, фінансово-го забезпечення, роботи зі зверненнями громадян; відділ (сектор) контролю, взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи, мобілізаційної роботи, з питань запобігання та протидії корупції, режимно-секретної роботи. Водночас для всіх державних адміністрацій притаманні структурні підрозділи (в обласних — головні управління, в районних — управління, відділи чи сектори) агропромислового розвитку, економіки, житлово-комунального господарства, праці та соціального захисту населення, фінансів, регіонального розвитку, містобудування та архітектури, у справах сім'ї, молоді та спорту, освіти, культури і туризму, охорони здоров'я, з питань надзвичайних ситуацій, служба у справах дітей, архів. Система структурних підрозділів будується з урахуванням системи центральних органів виконавчої влади, економічних, географічних, демографічних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальної одиниці.

Колегія місцевої державної адміністрації є постійним консультативно-дорадчим органом, що утворюється головою держадміністрації для погодженого вирішення питань та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів діяльності держадміністрації. До її складу входять голова місцевої державної адміністрації (голова колегії), його перший заступник, заступники (за посадою), керівник апарату, керівники структурних підрозділів місцевої держадміністрації. У разі потреби до складу колегії можуть входити керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади, голови держадміністрацій нижчого рівня, посадові особи органів місцевого самоврядування (за їх згодою). За пропозицією громадських організацій, творчих спілок, підприємств, наукових установ та інших організацій до складу колегії можуть бути включені їх представники. Кількісний та персональний склад колегії затверджується головою держадміністрації. Організаційною формою роботи колегії є засідання, періодичність проведення яких визначається головою держадміністрації.

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 Прем'єр-міністра України на строк повноважень глави держави.

При цьому слід враховувати, що відповідно до рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 р. № 21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у м. Києві) Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської держадміністрації. У той же час, згідно зі ст. 10¹ Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ», Голова Київської міської державної адміністрації призначається Президентом України в порядку, передбаченому Конституцією та законами України, що свідчить про застосування загального порядку призначення цієї посадової особи.

Аналогічно вирішується питання й щодо призначення голів райдержадміністрацій м. Києва — згідно з рішенням Конституційного Суду України від 13.10.2005 р. № 9-рп/2005 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах м. Києва) районну в місті Києві державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана головою районної в місті Києві ради, яка Президентом України призначається на посаду голови районної в місті Києві держадміністрації.

Перші заступники та заступники голів обласних державних адміністрацій призначаються на посаду головами цих держадміністрацій за погодженням з Кабінетом Міністрів України. Перший заступник та заступники голови районної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою районної державної адміністрації за погодженням з головою обласної державної адміністрації.

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Пропозиції щодо призначення на посаду або звільнення з посади голови районної державної адміністрації в Автономній Республіці Крим вносяться на розгляд Прем'єр-міністра України Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

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.

■ § 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, правозастосовну, контрольну, нормотворчу, установчу та ін.

Основною функцією місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади є *правозастосовна*, у межах якої вирізняються три підфункції: організаційно-виконавча, регулятивно-управлінська та юрисдикційна. *Організаційно-виконавча* підфункція передбачає орга-

нізацію 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 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 у 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, додержанням правил благоустрою, 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 напрямками, 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, у межах адміністративно-правової реформи, планується зміна напрямів діяльності — місцевих державних адміністрацій від виконавчо-розпорядчих до контрольовано-наглядових функцій.

Важливою функцією місцевих державних адміністрацій є **нормотворча**, що полягає у врегулюванні суспільних відносин шляхом видання актів нормативного характеру.

Компетенцію місцевих держадміністрацій доцільно поділяти 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 держадміністрацій 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.

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 держадміністрацій; укладають та розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління держадміністрації; погоджують у встановленому порядку призначення та звільнення з посад керівників не підпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня (крім керівників установ, під-

приємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України).

Голови забезпечують розробку місцевого бюджету і своєчасне його подання на розгляд відповідної місцевої ради; у 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 документами; головування на засіданнях колегії місцевої держадміністрації; проведення нарад; участь у роботі сесії відповідної місцевої ради; 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 обвинувальним вироком 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, правозастосовна, 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.

Правозастосовні провадження виникають при прийнятті розпоряджень і доручень голови, наказів керівників структурних підрозділів 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 та його заступників; 4) засідання консультативно-дорадчих, допоміжних органів і служб адміністрації; 5) відвідування підконтрольних об'єктів посадовими особами 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; 2) розробка проекту обласного та районного бюджетів та звіт про їх виконання; 3) здійснення статистичного та бухгалтерського обліків у місцевій держадміністрації; 4) діловодство; 5) транспортне обслуговування; 6) забезпечення зв'язком; 7) матеріально-фінансове і соціально-побутове забезпечення.

У межах правових та організаційних форм діяльності місцевих держадміністрацій застосовуються відповідні **методи роботи**: планування; розробка, прийняття рішення та організація контролю за його виконанням; координація діяльності; інформаційне забезпечення; 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) виконання 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 вносять структурні підрозділи адміністрації, її апарату, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади та районні, районні у Києві та Севастополі держадміністрації у разі, коли готується розпорядження голови обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації. Крім того, проекти розпоряджень голови готують відповідні районні держадміністрації. Проект розпорядження може вноситися після погодження із заінтересованими структурними підрозділами держадміністрації (у разі потреби — з іншими органами), підготовки пояснювальної записки, що містить необхідні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших результатів його реалізації, проведення правової експертизи.

Внесений проект розпорядження доповідається голові місцевої держадміністрації або його заступнику, за дорученням якого у 15-денний строк апарат проводить опрацювання проекту та редагування

тексту. Проекти розпоряджень, які стосуються інтересів широких верств населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прав, свобод та законних інтересів громадян, передбачають затвердження регіональних програм економічного, соціального, культурного розвитку, мають важливе соціально-економічне значення, можуть бути винесені для публічного обговорення. Пропозиції та зауваження, що надійшли у процесі публічного обговорення проекту, розглядаються головним розробником, узагальнюються та враховуються під час доопрацювання. 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. З метою здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців у місцевій держадміністрації проводяться атестація та щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків.

§ 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, рекомендаційний перелік яких затверджений постановами Кабінету Міністрів України. Зокрема, у **структурі обласної держадміністрації** утворюються такі підрозділи: 1) головні управління — агропромислового розвитку; економіки; праці та соціального захисту населення; промисловості та розвитку інфраструктури; фінансове; 2) управління — житлово-комунального господарства; з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю; з питань майна комунальної власності (за умови делегування радами

повноважень з управління майном); з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; культури і туризму; освіти і науки; охорони здоров'я; регіонального розвитку, містобудування та архітектури; у справах преси та інформації; у справах сім'ї, молоді та спорту; у справах національностей та релігій; 3) інспекції — державного технічного нагляду; якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції; 4) служба у справах дітей; 5) Державний архів області та ін. 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 відділи: адміністрування Державного реєстру виборців; забезпечення діяльності керівництва; взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи; організаційний, юридичний, загальний, відділ кадрової роботи, роботи зі зверненнями громадян, фінансового забезпечення; відділи (сектори) інформаційно-комп'ютерного, господарського забезпечення, контролю, мобілізаційної, режимно-секретної роботи, з питань запобігання та протидії корупції.

Апарат відповідно до покладених на нього завдань: опрацьовує документи, що надходять до місцевої держадміністрації, готує до них аналітичні, довідкові та інші матеріали, проекти доручень голови та заступників голови держадміністрації; за дорученням голови держадміністрації розробляє проекти розпоряджень з організаційних та кадрових питань; за дорученням голови держадміністрації перевіряє виконання актів законодавства, доручень Прем'єр-міністра України, розпоряджень голови держадміністрації територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади (з питань здійснення повноважень держадміністрації), структурними підрозділами держадміністрації, а також райдержадміністраціями (за дорученням голови обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації); здійснює правове забезпечення діяльності держадміністрації; готує матеріали з організаційних та кадрових питань, що розглядаються головою держадміністрації; проводить разом із структурними підроз-

ділами держадміністрації, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади аналіз соціально-економічного і суспільно-політичного становища на відповідній території, розробляє та вносить голові держадміністрації пропозиції щодо його поліпшення; забезпечує ведення діловодства; здійснює матеріально-технічне і господарсько-побутове забезпечення діяльності держадміністрації; забезпечує висвітлення її діяльності.

Організація роботи апарату адміністрації здійснюється відповідно до регламенту держадміністрації та положення про її апарат, що затверджуються головою місцевої держадміністрації.

Питання для самоперевірки

1. Вкажіть правову основу діяльності місцевих державних адміністрацій.
2. Охарактеризуйте основні етапи процесу формування місцевих державних адміністрацій.
3. Яка структура місцевих державних адміністрацій?
4. В яких випадках припиняються повноваження голови місцевої державної адміністрації?
5. Перелічіть повноваження голів місцевих державних адміністрацій.
6. Зазначте порядок утворення і функції колеги місцевої державної адміністрації.
7. Розкрийте основні функції та повноваження місцевих державних адміністрацій.
8. Що являють собою делеговані повноваження місцевих державних адміністрацій?
9. Назвіть основні організаційні форми діяльності місцевих державних адміністрацій.
10. Розкрийте порядок вироблення рішень у місцевих державних адміністраціях.

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 у 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 та інші її нормативно-правові акти.

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 культурних традицій; правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, Конституцією АРК; судового захисту.

¹ Абасов, Г. Г. Конституційно-правовий статус Верховної Ради Автономної Республіки Крим: актуальні проблеми теорії [Текст] / Г. Г. Абасов // Часопис Київ. ун-ту права. – 2003. – № 4. – С. 25–26.

Територіальною основою діяльності Верховної Ради АРК є територія Автономної Республіки Крим.

Матеріально-фінансовою основою діяльності Верховної Ради АРК є рухоме і нерухоме майно, що знаходиться на її балансі, бюджетні кошти, 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, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» № 2487-VI, прийнятий 10 липня 2010 р. Депутати Верховної Ради АРК обираються громадянами України, місце проживання яких зареєстровано в межах Автономної Республіки Крим та яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років, на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою. Відповідно: а) половина депутатів Верховної Ради АРК обирається за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно Автономної Республіки Крим; б) половина депутатів Верховної Ради АРК обирається за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно Автономної Республіки Крим.

Виборчий процес здійснюється на засадах: 1) законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес; 2) політичного плюралізму та багатопартійності; 3) публічності і відкритості; 4) рівності суб'єктів виборчого процесу перед законом; 5) рівності прав усіх кандидатів у депутати; 6) свободи передвиборної агітації, рівних можливостей доступу до засобів масової інформації незалежно від форми власності; 7) неупередженості органів державної влади, органів влади

Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, керівників підприємств, установ і організацій до місцевих організацій партій, кандидатів у депутати.

Вибори депутатів можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними. Чергові вибори депутатів Верховної Ради АРК проводяться у зв'язку із закінченням визначеного Конституцією Автономної Республіки Крим строку повноважень депутатів Верховної Ради АРК. Рішення про проведення чергових виборів депутатів приймається Верховною Радою АРК відповідно до Конституції України. Позачергові вибори призначаються Верховною Радою України у разі дострокового припинення повноважень депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Повторні вибори депутатів (депутата) у відповідному багатомандатному, одномандатному мажоритарному виборчому окрузі призначаються відповідною виборчою комісією у разі визнання відповідних виборів у цьому виборчому окрузі такими, що не відбулися, чи в разі визнання особи такою, яка відмовилася від депутатського мандата у відповідному одномандатному мажоритарному виборчому окрузі. Проміжні вибори депутата призначаються виборчою комісією у разі дострокового припинення повноважень депутата, обраного в одномандатному мажоритарному виборчому окрузі. Підготовку та проведення виборів здійснюють виборчі комісії: 1) Центральна виборча комісія, яка є виборчою комісією вищого рівня для всіх виборчих комісій з усіх місцевих виборів; 2) виборча комісія Автономної Республіки Крим; 3) дільничні виборчі комісії.

Право висування кандидатів у депутати Верховної Ради АРК реалізується виборцями у відповідних багатомандатних, одномандатних мажоритарних виборчих округах через місцеві організації партій. Республіканська в Автономній Республіці Крим організація партії може висунути: а) виборчий список кандидатів у депутати Верховної Ради АРК у кількості, що не перевищує кількість депутатів (загального складу) Верховної Ради Автономної Республіки Крим; б) по одному кандидату в депутати у кожному одномандатному мажоритарному виборчому окрузі по виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

З дня, наступного за днем прийняття відповідною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів у депутати, республіканська організація партії, кандидати у депутати мають право розпочати

свою передвиборну агітацію, яка може здійснюватись у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України.

Голосування проводиться в день виборів з 8 до 22 години, кожен виборець голосує особисто. Підрахунок голосів здійснюється членами дільничної виборчої комісії. Право на участь у розподілі депутатських мандатів у багатомандатному виборчому окрузі набувають кандидати в депутати, включені до виборчих списків від республіканських організацій партій, що отримали три і більше відсотків голосів виборців, за умови, що кількість цих голосів виборців дорівнює виборчій квоті або є більшою за виборчу квоту. В одномандатному мажоритарному виборчому окрузі обраним депутатом вважається кандидат, який одержав більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, відносно інших кандидатів, які балотувалися в цьому виборчому окрузі. Якщо голосування проводилося по одному кандидату у депутати, кандидат вважається обраним депутатом, якщо він одержав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

§ 3. Організаційна будова та функції Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Верховна Рада АРК є однопалатним представницьким органом, її загальний склад — 100 депутатів. Очолює Верховну Раду АРК Голова, який обирається з числа депутатів на першій сесії, шляхом таємного голосування. У 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, депутатські фракції, коаліції, постійні і тимчасові комісії й 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. У преамбулі Регламенту Верховної Ради АРК окрім вищезазначених вказані також організаційно-розпорядницькі та інші функції. Аналіз правових норм,

що регулюють статус Верховної Ради АРК, дозволяє виділити серед інших функцій: інтерпретаційну, установчу, кадрову, а також об'єктні функції: політичну, економічну, фінансово-бюджетну, соціальну, культурну, екологічну тощо.

Здійснюючи **представницьку функцію**, Верховна Рада АРК представляє інтереси громадян, спільні інтереси населення, територіальних громад, місцевого самоврядування, Автономної Республіки Крим у цілому і здійснює свої повноваження з метою сприяння і забезпечення реалізації їх прав і законних інтересів. У межах **нормотворчої функції** вона здійснює регулювання суспільних відносин відповідно до своєї компетенції. З нормотворчою тісно пов'язана **інтерпретаційна функція**, у рамках якої Верховна Рада АРК роз'яснює порядок застосування актів, які приймаються нею. 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 випадках 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 випадку якщо вони суперечать Конституції України, Конституції АРК, законам України і нормативно-правовим актам Верховної 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; д) контролю виконання бюджету АРК; е) 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 рамках **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 із законами України; приймає рішення, за пропозицією Ради міністрів АРК, про випуск місцевих позик.

Реалізуючи **політичну функцію**, Верховна Рада АРК 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) представляючи Верховну Раду АРК у відносинах з органами публічної влади, міжнародними організаціями, об'єднаннями громадян; б) представляючи Верховну Раду АРК при формуванні основних принципів внутрішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України, розробці і реалізації загальнодержавних програм з питань, що стосуються автономії. Здійснюючи *організаційну функцію*, він веде засідання Верховної Ради АРК та її Президії та забезпечує їх підготовку, здійснює загальне керівництво підготовкою питань, які підлягають розгляду Верховною Радою АРК, організує контроль за виконанням її рішень і постанов, координує діяльність органів і посадових осіб Верховної Ради АРК. У рамках 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 АРК. 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 у разі його відсутності та здійснюють повноваження згідно з розподілом обов'язків між ними. Відповідно до Регламенту Верховної Ради АРК Перший заступник Голови організує взаємодію з Радою міністрів АРК, забезпечує контроль за її діяльністю; організує роботу, що стосується питань власності; здійснює міжрегіональні зв'язки, координує роботу постійних комісій, організує контроль за виконанням актів і доручень Верховної Ради АРК. Заступник Голови організує підготовку і проведення пленарних засідань Верховної Ради АРК та засідань її Президії; координує роботу Секретаріату; організує 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

лізації 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 організує 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 Крим¹. Для підготовки пропозицій 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 у Верховній Раді АРК утворюють відповідні *депутатські фракції*, які формуються на партійній основі. Депутат Верховної Ради АРК може входити до складу лише однієї депутатської фракції. Після відповідного оформлення матеріалів про утворення депутатської фракції головує на пленарному засіданні Верховної Ради АРК інформує про реєстрацію такої депутатської фракції, її кількісний склад. Статус, повноваження, порядок організації і діяльності депутатських фракцій визначається Регламентом Верховної Ради АРК, Положенням про депутатські фракції і коаліції у Верховній Раді АРК. Депутатська фракція зобов'язана задовольнити заяву депутата, обраного від її політичної партії, про входження в її склад. У випадку неприйняття депутата у склад депутатської фракції відповідної організації політичної партії (виборчого блоку політичних партій) він вправі вступити до будь-якої іншої депутатської фракції.

Депутатські фракції вправі об'єднуватися в *коаліції*. Рішення про входження в коаліцію приймається кожною депутатською фракцією, на їх підставі голови фракцій укладають угоду про створення коаліції,

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. 04. 99 г. // Сб. нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. — 1999. — № 4. — Ст. 335.

в якій зазначається мета створення коаліції, визначається порядок взаємодії фракцій, що ввійшли в неї, і організація діяльності коаліції. Угода про створення коаліції затверджується на засіданнях відповідних депутатських фракцій. Голови депутатських фракцій, що входять в коаліцію, та їх заступники входять за посадою в раду коаліції, яку очолює голова найбільшої за чисельністю депутатської фракції. Депутатська фракція може увійти до складу тільки однієї коаліції. У Верховній Раді АРК можуть утворюватися коаліція більшості і коаліція опозиції.

Депутатські фракції і коаліції створюють *Погоджувальну раду* депутатських фракцій і коаліцій, що є дорадчим органом при Голові Верховної Ради АРК, у складі голів депутатських фракцій, голів рад коаліцій та їх заступників. Засідання Погоджувальної ради скликає і веде Голова Верховної Ради АРК. Погоджувальна рада правомочна приймати рішення, якщо на її засіданні присутні не менше 2/3 її складу. Рішення Погоджувальної ради приймаються більшістю голосів від її загального складу і мають рекомендаційний характер.

Постійні та тимчасові комісії є органами Верховної Ради АРК, які обираються з числа депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням її актів. У Верховній Раді АРК створюються і діють постійні комісії, перелік яких закріплено в ст. 71 Регламенту. Депутат зобов'язаний входити до складу як мінімум однієї постійної комісії і може входити до складу декількох. 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», Законом України «Про статус депутата Верховної Ради 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 19.06.2002 р.).

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 закінченні

строку повноважень вона звітує перед Верховною Радою АРК про виконану роботу. З метою забезпечення контролю за дотриманням законодавства України про приватизацію Верховна Рада АРК утворює із числа депутатів Контрольну комісію з питань приватизації, яка утворюється на строк повноважень Верховної Ради АРК у складі 8 осіб.

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. До її складу входять Голова Рахункової палати, його заступник, секретар Рахункової палати, головні контролери. Для розгляду питань планування, методології контрольно-ревізійної діяльності, прийняття колегіальних рішень за матеріалами перевірок, ревізій, обстежень, експертиз створюється Колегія Рахункової палати. Порядок організації та діяльності Рахункової палати визначається Положенням про Рахункову палату Верховної Ради АРК, яке затверджене постановою Верховної Ради АРК № 393-2/99 від 17.03.99 р.

§ 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 18 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 в 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; д) порушувати питання про недовіру складу органів, створених Верховною Радою АРК, посадовим особам, які обрані, призначені, затверджені нею; е) пропонувати питання до порядку денного сесії; є) брати участь у роботі органів Верховної Ради АРК, членом яких він не є, з правом дорадчого голосу; ж) 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 Законом України «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим».

Депутатський запит — вимога депутата, підтримана не менш як третиною депутатів від загального складу Верховної Ради Автономної Республіки Крим на пленарному засіданні Верховної Ради Автономної Республіки Крим, до місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території Автономної Республіки Крим, з питань, які віднесені до відання Верховної Ради Автономної Республіки Крим, якщо попередньо направлено депутатське звернення до них з цих питань не було задоволено.

Органи чи посадові особи, яким адресовано запит, зобов'язані дати офіційну письмову відповідь депутату не пізніше ніж в 15-денний строк. Якщо депутатський запит не може бути розглянутий у цей строк з об'єктивних причин, орган або посадова особа, яким адресовано депутатський запит, зобов'язані письмово повідомити про це депутата з мотивованим обґрунтуванням необхідності продовження строку розгляду запиту, який не повинен перевищувати тридцяти днів з моменту його одержання.

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 по своєму депутатському запиту. На вимогу депутата відповідь на його запит може бути зачитано на пленарному засіданні Верховної Ради АРК самим депутатом або секретаріатом сесії. Депутат після оголошення відповіді на свій депутатський запит має право виступити і дати оцінку відповіді, а також вимагати її обговорення в порядку, передбаченому нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК.

Депутатське звернення — викладена письмово, адресована місцевим органам виконавчої влади, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам, керівникам підприємств, установ, організацій, розташованих на території Автономної Республіки Крим, пропозиція депутата здійснити певні заходи, дати офіційне роз'яснення або викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції.

Депутатське звернення обов'язкове до розгляду органом та посадовими особами, яким воно адресоване, протягом десяти днів з моменту одержання. Якщо звернення не може бути розглянуто у визначений строк з об'єктивних причин, депутата повідомляють про це офіційним листом з мотивованим обґрунтуванням необхідності продовження строку розгляду, який не повинен перевищувати тридцяти днів з моменту одержання звернення. Якщо депутат не задоволений відповіддю на своє звернення або орган, посадова особа ухиляються від вирішення порушеного у зверненні питання, він має право внести депутатський запит.

Повноваження депутата припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради АРК. *Достроково повноваження депутата Верховної Ради АРК припиняються у разі:* 1) складення повноважень за його особистою заявою; 2) набрання законної сили 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) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто; 6) смерті;

Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, його перший заступник і заступник, голови постійних комісій Верховної Ради Автономної Республіки Крим здійснюють свої повноваження на постійній основі. Всі інші депутати здійснюють свої повноваження без відриву від виробничої або службової діяльності. Депутати Верховної Ради АРК, які працюють на постійній основі, не мають права сумішати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у 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 АРК. Порядок відшкодування цих витрат визначається Положенням про забезпечення діяльності депутатів Верховної Ради АРК (затв. постановою Верховної Ради АРК №679-3/03 від 17.09.2003 р.).

Депутати, які переїхали в м. Сімферополь у зв'язку із здійсненням своїх повноважень на постійній основі і не мають у місті постійного житла, мають право на отримання службових житлових приміщень. Забезпечення депутатів легковим автотранспортом здійснюється згідно з Порядком використання автотранспорту Верховної Ради АРК, затвердженим Рішенням Президії Верховної Ради АРК від 05.08.2003 р. № 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, правозастосовна, 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, — 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.

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 за-

сідання 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 пленарного засідання.

Позачергові сесії або позачергові пленарні засідання в період чергової сесії Верховної Ради АРК із зазначенням порядку денного скликаються Головою Верховної Ради АРК за його ініціативою, пропозицією Президії, вимогою не менше ніж 1/3 від загального складу Верховної Ради АРК не пізніше ніж через 10 днів із дня надходження вимоги про скликання.

У випадку 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 1/3 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 фракцій, коаліцій, блоків. 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 30 день після обрання не менше 2/3 від встановленої кількості депутатів. Її відкриває і веде до обрання Голови Верховної Ради АРК голова виборчої комісії АРК. Пленарні засідання на першій сесії 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 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 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 міністрів АРК про результати роботи уряду АРК.

У період проведення сесії Верховної Ради АРК із числа депутатів створюється секретаріат сесії в кількості 5 чоловік. Секретаріат сесії реєструє депутатські запити, звернення, довідки, повідомлення, заяви, пропозиції й інші матеріали депутатів; організує роботу по забезпеченню депутатів необхідними матеріалами і інформацією; дає роз'яснення депутатам з питань роботи Верховної Ради АРК; організує 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 АРК, можуть проводитися депутатські слухання. Порядок їх проведення визначено в Положенні про депутатські слухання у Верховній Раді АРК (затверджене постановою Верховної Ради АРК № 665-3/03 від 17.09.2003 р.). Депутатські слухання проводяться з метою більш глибокого вивчення проблем збалансованого соціально-економічного, культурного та іншого розвитку АРК, 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 по обговорюваних питаннях.

§ 7. Апарат Верховної Ради АРК 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, нормативне, кодифікаційне, експертне, інформаційне, документальне та інше забезпечення діяльності Верховної Ради АРК, її Президії, постійних та інших комісій, депутатів; організує 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 керуючий справами Верховної Ради АРК не можуть бути депутатами Верховної Ради АРК. До складу Секретаріату Верховної Ради АРК входять такі структурні підрозділи: 1) юридичне управління; 2) інформаційно-аналітичне управління; 3) управління по забезпеченню діяльності Верховної Ради АРК і її органів; 4) управління по роботі із зверненнями громадян і службової кореспонденції; 5) управління державної служби і нагород.

Основними *функціями Секретаріату* є: а) забезпечення взаємодії Верховної Ради АРК і її органів, посадових осіб з органами виконавчої влади АРК, 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; д) проведення юридичної експертизи проектів нормативно-правових та інших актів, які вносяться на розгляд Верховної Ради АРК; е) забезпечення організації контролю за розглядом запитів депутатів; сприяння виборчим комісіям в організації проведення виборів, референдумів і опитувань на території республіки; є) організація прийому громадян, участь у розгляді їх пропозицій, заяв і скарг; ж) 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 № 253-3/02 від 18.09.2002 р.

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 фракцій,

депутатів, апарату Верховної Ради АРК. Положення про Управління справами Верховної Ради АРК у новій редакції затверджене постановою Верховної Ради АРК № 472-2/99 від 21.04.99 р.

Основними **функціями Управління справами** є: а) розробка програми фінансового забезпечення діяльності Верховної Ради АРК; б) обслуговування делегацій; в) управління майном, що перебуває на балансі Управління справами; г) аналіз стану і перспектив розвитку матеріально-технічної бази Верховної Ради АРК, її структурних підрозділів; д) розробка і внесення на розгляд відповідним постійним комісіям проекту кошторису витрат Верховної Ради АРК; е) здійснення редакційно-видавничої діяльності; створенні і обслуговування інформаційних систем Верховної Ради АРК; є) розробка програм капітального будівництва і ремонту об'єктів; нагляд за утриманням у належному стані будівель, споруд і інженерних систем. Структура, чисельність Управління справами, витрати на його утримання встановлюються Верховною Радою АРК.

Питання для самоперевірки

1. Вкажіть правову основу діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим.
2. Визначте особливості підготовки і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.
3. Розкрийте структуру Верховної Ради Автономної Республіки Крим і дайте характеристику порядку формування її структурних елементів.
4. Назвіть функції та повноваження Президії Верховної Ради Автономної Республіки Крим.
5. Розкрийте основні функції та повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим.
6. Назвіть основні організаційні форми діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим.
7. Розкрийте порядок проведення сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим.
8. Дайте загальну характеристику організації роботи депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим
9. Охарактеризуйте методи діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим
10. Назвіть функції та структуру апарату Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

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, підконтрольна, підзвітна і відповідальна перед нею. Рада міністрів АРК не входить до системи органів державної виконавчої влади. Аналіз чинного законодавства України дозволяє 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 випадках: 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 за пропозицією її Голови, не менше п'яти постійних комісій або 1/3 депутатів від загального складу має право не більше двох разів на рік заслуховувати звіт з окремого напрямку діяль-

ності 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 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 напрямів діяльності Ради міністрів АРК або окремих міністерств і республіканських комітетів АРК, 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 Конституції 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 випадку 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 повно-

важення 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. У межах *установчої* функції уряд АРК створює координаційні ради, організаційні 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. У рамках *організаційно-розпорядчої* функції уряд АРК 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 зрошувального 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) міжнаціональних 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, які підлягають розгляду на засіданнях, веде засідання, підписує акти Ради міністрів АРК і організує 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 від складу Ради міністрів АРК. У випадку рівного поділу голосів вирішальним є голос Голови Ради міністрів АРК. Акти Ради міністрів АРК підписуються її Головою протягом 14 днів після їх прийняття і публікуються в офіційному друкованому виданні Ради міністрів АРК «Кримська газета», а також в офіційному друкованому виданні Верховної Ради АРК — Збірнику 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 АРК.

Постанови Ради міністрів АРК набувають чинності через 10 днів після їх офіційного опублікування, якщо інший строк не встановлено у 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 АРК. Серед них необхідно виділити: планування,

координацію діяльності, вироблення рішень, організацію виконання рішень, контроль за їх виконанням, інформаційне забезпечення, роботи 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 поточним 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 відповідними актами. Процес вироблення рішень включає в себе: 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. У роботі Ради міністрів АРК широко застосовується **метод інформаційного забезпечення**, який включає в себе збір, обробку і оцінку інформації.

Важливе значення для ефективності 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, підвищенню 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 АРК. 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**:

- організує 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 своєчасністю надання проектів іншими органами виконавчої влади АРК;
- готує інформаційні матеріали, проекти виступів, доповідей, співдоповідей, забезпечує вирішення організаційних питань;
- організує супроводження Голови Ради міністрів АРК і його заступників під час службових поїздок, оформлює за їх результатами протокольні доручення й інформує про їх виконання;
- організує прийом громадян та посадових осіб Головою Ради міністрів АРК і його заступниками;
- здійснює організаційне забезпечення проведення засідань Ради міністрів АРК, її робочих органів, ведення і оформлення протоколів і прийнятих рішень;
- організує 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.

Гранична чисельність Управління справами Ради міністрів АРК (118 штатних одиниць) затверджується постановою Верховної Ради АРК.

§ 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:** економічного розвитку і торгівлі; фінансів; регіонального розвитку і житлово-комунального господарства; курортів і туризму; культури; аграрної політики і продовольства; соціальної політики; освіти і науки, молоді і спорту; охорони здоров'я.

2. **Республіканські комітети Автономної Республіки Крим:** з транспорту і зв'язку; палива, енергетики та інноваційної політики; із земельних ресурсів; з будівництва і архітектури; у справах міжнародних відносин і депортованих громадян; з охорони культурної спадщини; з водогосподарського будівництва і зрошувального землеробства; з інформації; з охорони навколишнього природного середовища; з лісового і мисливського господарства.

3. **Інші органи виконавчої влади в Автономній Республіці Крим:** Головне управління зовнішніх зв'язків і міжрегіонального співробітництва Ради міністрів АРК; Головне управління по матеріальному резерву, оборонно-мобілізаційній роботі і цивільному захисту населення Ради міністрів АРК; Республіканська державна інспекція закупівель і якості сільськогосподарської продукції при Раді міністрів АРК; Головне управління капітального будівництва при Раді міністрів АРК; Державна інспекція по нагляду за технічним станом машин і устаткування при Раді міністрів АРК; Державний архів в АРК.

4. **Органи виконавчої влади із спеціальним статусом:** Фонд майна АРК; Постійне представництво АРК в столиці України м. Києві.

Гранична чисельність республіканських та інших органів виконавчої влади АРК — 955 одиниць, їх утримання фінансується з республіканського бюджету АРК

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 повно-

важень 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 АРК. 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 по головних напрямках діяльності, обговорення найважливіших програм і вирішення інших питань у міністерстві може бути створена наукова рада з вчених і висококваліфікованих спеціалістів. У міністерствах з урахуванням специфіки їх діяльності можуть утворюватися й інші довідчі 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, вироблення рекомендацій по найважливіших напрямках 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 2/3 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 міністрів АРК і забезпечують проведення в життя державної політики у відповідній сфері суспільних відносин. Функції управління і державного контролю у відповідній галузі республіканські комітети здійснюють на території АРК.

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 та відповідним центральним органом виконавчої влади. У 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.

Питання для самоперевірки

1. Визначте систему органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим.
2. Якою є структура та порядок формування Ради міністрів Автономної Республіки Крим?
3. Розкрийте основні функції та повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим.
4. Назвіть основні організаційні форми діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим.
5. У чому полягає метод координації в діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим?
6. Розкрийте метод вироблення рішень у діяльності Ради міністрів Автономної Республіки.
7. Визначте правову основу організації і діяльності апарату Ради міністрів Автономної Республіки Крим.
8. Дайте загальну характеристику функцій Управління справами Ради міністрів Автономної Республіки Крим.
9. Розкрийте особливості організації роботи органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим.
10. Що таке Республіканські комітети Автономної Республіки Крим?

Засади місцевого самоврядування

§ 1. Поняття і система місцевого самоврядування в Україні

Одним з важливих елементів взаємозв'язку держави і суспільства є місцеве самоврядування — громадсько-політичний і правовий інститут, який набуває все більшого значення як демократична форма організації публічної недержавної влади на місцях. Історія розвитку місцевого самоврядування доводить: чим більш розвинутими є правова держава і громадянське суспільство, тим вищими є роль і значення місцевого самоврядування в їх житті.

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. Визнання місцевого самоврядування одним з принципів організації публічної влади передбачає встановлення децентралізованої системи управління, визначення на законодавчому рівні форм взаємодії центральних і місцевих органів влади. По-друге, місцеве самоврядування може розглядатись і як право громадян самостійно вирішувати всі питання місцевого значення на певній території. Тим самим 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. Саме з цього 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 усіх жителів даної території. Отже, ця система є сукупністю організаційних форм та інститутів прямого волевиявлення виборних та інших органів міс-

цевого самоврядування, через які реалізуються принципи та функції місцевого самоврядування.

Поняття місцевого самоврядування дається в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. у ст. 3, відповідно до якої місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. У Конституції України 1996 р. проголошено, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7) і закріплено поняття місцевого самоврядування як права «територіальної громади — жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140). Аналіз наведених положень дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає відповідною засадою конституційного ладу України; як специфічна форма народовладдя; право жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 2 закріплює більш розширене **поняття місцевого самоврядування** — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

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» **система місцевого самоврядування** 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 у системі місцевого самоврядування посідають територіальні громади. Вони являють собою жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Стаття 140 Конституції України закріпила конституційну правосуб'єктність територіальної громади, визначивши, що саме їй належить право на здійснення місцевого самоврядування, яке реалізується у самостійному вирішенні громадою питань місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це конституційне положення, ґрунтуючись на самотутніх 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 можна виокремити основні *ознаки територіальної громади*:

а) *інтеграційна ознака*. Територіальна громада виступає як сукупність фізичних осіб, причому 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 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*. У територіальних громадах існує система різноманітних інтересів, соціальних зв'язків і відносин. Їх дія приводить 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 напрями 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 територіальної громади, пов'язаний із задоволенням потреб життєзабезпечення її членів, створенням умов вільної реалізації членами громади їх вікових, фахових, культурних, національно-етнічних, релігійних та інших інтересів, з розвитком системи соціальної взаємодії. **Політична функція** виступає одним з основних напрямів 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 та здійснення заходів з ефективного її використання. Поняттям **екологічної функції** охоплюється напрям діяльності, пов'язаний з підтриманням безпечного для життя і здоров'я громадян навколишнього середовища, доцільним, ефективним і дбайливим використанням належних громаді природних ресурсів.

Забезпечення ефективної реалізації функцій територіальної громади вимагає нормативного встановлення її компетенції. До виключної компетенції територіальної громади належать: а) формування місцевої ради, обрання місцевого голови й ухвалення рішення про дострокове

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. Складовими її 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 вправі володіти, користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в 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 вшановуються громадою як особлива цінність — звичаї, традиції, свята. Історичні, культурні й інші особливості та традиції територіальної громади відбиває її символіка — герб, прапор тощо. Зміст, опис та порядок використання символіки, згідно із 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 складається 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, наділений гарантованим державою правом самостійно на підставі власної матеріально-фінансової основи в межах Конституції і законів України вирішувати питання місцевого значення у 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 формування сільських, селищних, міських, районних у 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 дозволяє громаді безпосередньо здійснювати управління місцевими справами. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму визначається Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р.

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 17.12.93 р.¹

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 18 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 місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуговувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що 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 міс-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

цевої 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 організації місцевого самоврядування важливу роль відіграють його принципи. **Принципи місцевого самоврядування** — це визначені Конституцією України та відповідними законами вихідні начала, 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, на яких всі держави-учасниці повинні будувати свої системи місцевого самоврядування.

По-перше, ст. 2 Хартії передбачає що принцип місцевого самоврядування має бути включений у писаний закон або в Конституційний закон. Конституція України проголосила цей принцип у ст. 7. Суть інших принципів полягає в такому: 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 реалізовано 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 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 у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». До цих принципів можна віднести гуманізм, народовладдя, демократизм, верховенство права, законність.

Друга група відображає принципи місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади. Вони отримали 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 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.

Всі ці принципи мають самостійне значення і водночас тісно пов'язані між собою. У 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 виступають 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 виділяють нормотворчу, установчу, контрольну і правоохоронну функції. За сферами діяльності можна виділити 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 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 тим самим 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, у 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 охорона 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 й 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 її має важливе значення, оскільки місцеве самоврядування 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, область.

Реальність та ефективність місцевого самоврядування визначається перш за все 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 територіальним громадам державою або іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Суб'єктом права комунальної власності визнається територіальна громада села, селища, міста, району у місті. Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідна сільська, селищна, міська рада. Згідно зі ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до складу комунальної власності входить: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в

майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

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.

Територіальні громади мають право спільної власності, тобто 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 не допускається, 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 власних джерел, зараховуються до місцевого бюджету на підставі рішення відповідної ради і не потребують попереднього чи додаткового затвердження органом влади вищого рівня. До них належать місцеві податки і збори, до яких згідно зі ст. 10 Податкового кодексу належать податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування шляхом закріплення за ними у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів, інших обов'язкових платежів. Фінансова підтримка місцевого самоврядування також здійснюється 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, 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 місцевого самоврядування становить сукупність правових норм, що регламентують його організацію і функціонування в Україні. До такої основи належать: норми Конституції України, законів України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.97 р. №452/97-ВР, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 р. №280/97-ВР, «Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06.04.04 р. № 1667-IV, «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.02 р. №93-IV, «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.01 р. № 2493-III, «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15.01.99 р. №401-XIV, «Про органи самоорганізації населення» від 07.06.01 № 2493-III, «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.91р. №1286-XI, норми статутів територіальних громад, регламентів місцевих рад, положень про символіку територіальної громади та інших актів, які приймаються органами і посадовими особами місцевого самоврядування.

■ § 6. Гарантії місцевого самоврядування в Україні

Необхідною умовою для повного й ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування є система гарантій. Під **гарантіями місцевого самоврядування** розуміють сукупність умов та засобів, що забезпечують повну та ефективну реалізацію територіальними громадами, їх органами та посадовими особами права на місцеве самоврядування. Система гарантій місцевого самоврядування включає загальні та спеціальні (юридичні) гарантії.

До *загальних гарантій* місцевого самоврядування відносять досягнутий рівень розвитку держави, тобто ті економічні, політичні, духовні, соціальні відносини, які склалися в суспільстві. Відповідно до цього можна говорити про економічні, політичні та духовні гарантії.

До *економічних гарантій* належать існуюча економічна система українського суспільства, засади якої закріплені на конституційному рівні. А саме: єдність економічного простору, свобода переміщення товарів, послуг та фінансових коштів, свобода економічної діяльності; визнання та рівний захист різних форм власності, у тому числі комунальної (муніципальної) 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.

Важливу роль у діяльності місцевого самоврядування відіграють юридичні гарантії, тобто правові засоби забезпечення і захисту місцевого самоврядування. *Юридичними гарантіями* місцевого самоврядування є: юридично гарантована самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування; юридична відповідальність державних органів, підприємств, організацій та установ, посадових осіб, окремих громадян та їх об'єднань перед органами місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування; юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Юридичні гарантії місцевого самоврядування мають цільове призначення і відповідно до нього розподіляються на гарантії організаційної, фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування та гарантії захисту прав місцевого самоврядування.

Гарантіями організаційної самостійності місцевого самоврядування є: 1) положення Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиної системи органів державної влади (ст. 5), а служба в органах місцевого самоврядування є самостійним видом публічної служби (ст. 38); 2) віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення посадових осіб місцевого самоврядування до повноважень місцевого самоврядування; 3) встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» заборона органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 71); 4) встановлена Законом заборона обмежувати права територіальних громад на місцеве самоврядування, за винятком умов воєнного чи надзвичайного стану (ст. 21).

До фінансово-економічних гарантій місцевого самоврядування належать: 1) наявність власної матеріально-фінансової основи (ст. 142 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»).

Гарантії щодо захисту прав місцевого самоврядування включають:

- 1) обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах повноважень, для виконання розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами;
- 2) право органів та посадових осіб місцевого самоврядування звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- 3) підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним та обласним радам;
- 4) відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

Питання для самоперевірки

1. Сформулюйте поняття місцевого самоврядування згідно з Конституцією України і Європейською хартією місцевого самоврядування.
2. Назвіть елементи системи місцевого самоврядування в Україні.
3. Обґрунтуйте, чому територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування.
4. Зазначте ознаки територіальної громади як первинного суб'єкта системи місцевого самоврядування в Україні.
5. Визначте основні функції територіальної громади та перелічіть форми здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування.
6. Охарактеризуйте порядок призначення та проведення місцевого референдуму в Україні.
7. Розкрийте порядок проведення зборів громадян за місцем проживання.
8. Що таке «громадські слухання» і «місцеві ініціативи»?
9. Розкрийте основи місцевого самоврядування в Україні.
10. Охарактеризуйте гарантії місцевого самоврядування в Україні.

Організація роботи представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування

§ 1. Правовий статус 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 частинами 3, 4 ст. 140 Конституції України і ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». В 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 її рівень становлять сільські, селищні, міські ради, які представляють територіальні громади сіл, селищ, міст та здійснюють

¹ Журавський, В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. – К. : Ін Юре, 2003. – С. 560.

² Смирнова, Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні [Текст] : навч. посібник / Т. С. Смирнова. – К. : КМ Академія, 2001. – С. 105.

від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. На другому рівні — 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 радами. Як необов'язковий елемент системи можуть розглядатися районні у містах ради, передумовами утворення яких є наявність районного поділу у 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 у містах ради не є самостійними елементами системи місцевого самоврядування.

Кожна рада має свою будову, внутрішню організаційну структуру, яка поставлена у залежність від статусу місцевої ради. Будова сільських, селищних, міських рад відрізняється від будови районних, обласних рад, певну специфіку має й внутрішньоорганізаційна 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.

Отже, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» *структурними елементами сільських, селищних, міських рад* виступають:

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 в порядку, визначеному Законом «Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Крім того, згідно з ч. 1 ст. 5 зазначеного Закону, він виступає як самостійний елемент системи місцевого самоврядування.

2. *Депутатські групи і фракції, які є добровільними об'єднаннями депутатів місцевих рад.* Відповідно до Закону «Про статус депутатів місцевих рад» депутатські групи утворюються для спільної роботи по здійсненню 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 на партійній основі депутатами місцевих рад (крім депутатів сільських, селищних рад), обраними за виборчим списком відповідної місцевої організації політичної партії (виборчого блоку політичних партій). Депутати сільських та селищних рад можуть об'єднуватися у депутатські фракції місцевих рад на основі єдності поглядів або партійного членства. При цьому до складу депутатських фракцій можуть входити й позапартійні депутати сільської та селищної ради, які підтримують політичну спрямованість фракцій.

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 у місті ради:

1. *Голова обласної, районної, районної у місті ради* є головною посадовою особою ради, що обирається відповідною радою з числа депутатів таємним голосуванням. 2. *Заступник голови районної, обласної, районної у місті ради*, який обирається радою за поданням голови з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування. 3. *Депутатські групи і фракції.* 4. *Постійні комісії ради.* 5. *Тимчасові контрольні комісії.* 6. *Президія (колегія)* ради утворюється на обласному і районному рівні та являє собою факультативний, дорадчий орган,

до складу якого входять голова ради, його заступник, голови постійних комісій, а також уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Президія ради попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що виносяться на розгляд ради, і може приймати рішення, які мають дорадчий характер.

§ 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 у системі місцевих рад. Прерогативною для всіх місцевих рад є представницька функція — сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради представляють інтереси відповідних територіальних громад, районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. За формами діяльності можна виділити нормотворчу, установчу, кадрову, контрольну, організаційно-розпорядчу функції місцевих рад, а з урахуванням сфер їх діяльності — політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, ідеологічну функції. Підкреслюючи важливість завдань, які вирішуються радами на територіальному рівні, виділяють: 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) *нормотворча функція* — врегулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування; б) *установча функція* — діяльність місцевих рад щодо формування власної структури, утворення виконавчих органів, організацій, установ, допоміжних і консультативних служб; в) *кадрова функція* — формування персонального складу органів, що створюються місцевими радами, призначення посадових осіб; г) *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) *контрольна 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* — напрям діяльності місцевих рад щодо соціального захисту населення, 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, спрямованих 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, вироблення 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 виключно на їх пленарних засіданнях. Це, як правило, найважливіші питання місцевого значення, розгляд і вирішення яких не може бути делеговано іншим органам.

Окремо слід виділити 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) у бюджетно-фінансовій сфері; в) з управління комунальною власністю; г) у сфері екологічної безпеки; д) із забезпечення правопорядку, прав, свобод та законних інтересів громадян. Окрему групу становлять повноваження: а) по організації і контролю за діяльністю виконавчих органів; б) повноваження, які стосуються взаємодії рад відповідно із сільським, селищним, міським головою; в) повноваження організаційного-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.

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 у 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 проводити

тися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових 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 забезпечується реальний вплив на соціальні й управлінські процеси на місцевому рівні, здійснюється реалізація їх функцій і компетенції.

Характеристики **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 ін.). У межах цієї форми можна виділити різні провадження, що відрізняються суб'єктним складом, стадіями, строками, характером питань, що підлягають врегулюванню, наприклад, бюджетне провадження, нормативно-договірне провадження (щодо договорів нормативного змісту), нормативно-статутне провадження та ін.

Регулювання нормотворчого процесу на місцевому рівні здійснюється за допомогою статуту територіальної громади та норм регламен-

ту, який розробляється і затверджується не пізніше як на другій сесії місцевої ради. Враховуючи можливе розмаїття статутних й регламентних норм місцевих рад щодо процесуальних питань нормотворення та специфіку відносин, що підлягають врегулюванню, все ж можна виділити його 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 ради, постійних комісій ради, виконавчих органів ради; 2) прийняття рішення про підготовку проекту нормативного акта; 3) розробка проекту правового акта, яка може здійснюватися депутатом, постійною комісією ради чи створеною з цією метою робочою групою із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів; юридична експертиза проекту, що здійснюється юридичною службою апарату ради; 4) попередній розгляд проекту акта, 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, вступ в дію. 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 «ветування» рішення ради з боку сільського, селищного, міського голови, який у п'ятиденний строк з моменту винесення рішення радою може його зупинити і внести на повторний розгляд із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхиляє зауваження голови і підтверджує своє попереднє рішення голосами 2/3 депутатів від загального складу, рішення набирає чинності. Нормативні рішення ради набувають чинності з дня офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк їх введення в дію.

Правозастосовна форма полягає у сукупності дій і процедур щодо прийняття радою рішень індивідуального характеру, актів застосуван-

ня права. Законодавство не передбачає окремого виду акта місцевої ради, що має правозастосовний характер, іменуючи всі акти місцевої ради рішеннями. Серед проваджень, які виникають у межах даної форми, можна зазначити 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 ін. Конкретні стадії правозастосування визначаються залежно від специфіки провадження й регламентних норм.

Установча форма діяльності місцевих рад полягає у сукупності дій і процедур щодо системно-структурних перетворень на місцевому рівні. Для даної 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, заснування ЗМІ відповідної ради, призначення їх керівників; виборчі провадження (щодо обрання секретаря ради, голів тимчасових та контрольних комісій ради, у обласній, районній та районній у місті раді — провадження щодо обрання голови ради та його заступників); неординарні провадження (щодо дострокового припинення повноважень депутата, сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної, районної у місті ради та його заступників, секретаря сільської, селищної, міської ради).

Контрольна форма діяльності отримує 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 виділити 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 бути рішення ради щодо скасування актів виконавчих органів ради, які суперечать законодавству чи рішенням ради, звернення до суду щодо визнання незаконними актів держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, 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 випадку результатом може бути рішення щодо недовіри, відповідальності посадових і службових осіб, подання відповідним органам вищого рівня щодо звільнення з посад керівників (п.40 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Правоохоронна форма діяльності місцевої ради складається із сукупності дій і процедур щодо охорони норм права від порушень, захисту прав і законних інтересів суб'єктів суспільних відносин. У межах даної форми діяльності можна виділити провадження щодо здійснення протидії злочинності, корупції, запобігання бідності та безробіттю, викорінення причин та умов поширення наркоманії та пияцтва, запобігання антисоціальній поведінці, підтримки правоохоронних органів та громадських формувань з охорони громадського порядку тощо. Результатом можуть виступати комплексні та цільові програми (наприклад, щодо профілактики злочинності, корупції, злочинного впливу на неповнолітніх, запобігання наркоманії, пияцтву, бродяжництву), різноманітні правові акти місцевого значення (як-то правила додержання тиші в громадських місцях, правила з питань забезпечення чистоти й порядку в населених пунктах, рішення щодо матеріально-технічного забезпечення підрозділів місцевої міліції тощо).

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 можна зазначити сесії ради, засідання постійних комісій, підкомісій і робочих груп; засідання президій обласних, районних рад; засідання тимчасових контрольних комісій; громадські слухання, апаратні наради, персональна робота голови ради, секретаря, заступників голови ради; робота депутатів у виборчих округах; участь голови ради чи депутатів у загальних зборах громадян за місцем проживання; 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 делегацій міської ради тощо.

Матеріально-технічні форми, що реалізуються секретарем та апаратом ради, 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 діяльності, роботи з кадрами.

Використовуючи метод **планування**, місцева рада визначає перелік питань, що виносяться на розгляд сесії міської ради, план роботи депутатських фракцій та груп, постійних комісій, депутатів у міській раді та у виборчому окрузі, план навчання депутатів й співробітників апарату. Здійснюється планування робіт щодо виконання доручень виборців по пропозиціях, внесених депутатами, 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 впливом на підконтрольних суб'єктів у випадку 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, а також семіна-

рів, «круглих столів» з актуальних питань бюджетних, комунальних, земельних, орендних відносин, щодо містобудування, житлово-комунального господарства та інших питань, що входять до компетенції місцевих рад. Проводиться також робота щодо обміну досвідом, стажування депутатів з питань місцевого самоврядування у 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 та відповідальними перед нею. Їх 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; д) підприємництва та промисловості; е) транспорту та зв'язку; є) охорони здоров'я та соціального захисту; ж) житлово-комунального господарства; з) екологічної політики. У селах і селищах утворюються, зазвичай, 4–5 постійних комісій, які охоплюють усі напрями діяльності. У 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 створювати **підготовчі комісії і робочі групи** із 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 у місті (у 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 та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями.

Здійснюючи контрольну функцію, постійні комісії вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних рад 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. У 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, організує 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.

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 1/3 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 03.12.97 р. № 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, завідуючий організаційним, загальним відділом, 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, завідуючий відділом, головний бухгалтер, спеціалісти, секретар керівника, секретар-друкарка, стенографістка, завідуючий господарством, водій. Кількісний склад апарату залежить від кількості населення, наприклад, у містах з чисельністю понад 1 млн — 50–52 особи; а у містах з чисельністю до 15 тис. — 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 15 тис. — 12–15 осіб, б) при чисельності від 2 до 3 тис. — 3–4 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 розмежовано. Сільський, селищний, міський голова здійснює керівництво апаратом ради та виконкому, а голова районної, обласної, районної у 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 самоврядування визначаються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». **Служба в органах місцевого самоврядування** — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають 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 отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Посади в органах місцевого самоврядування поділяються на *виборні і невиборні*. *Виборні* у свою чергу поділяються на дві групи: а) посади, на які особи обираються територіальною громадою; б) посади, на які особи обираються або затверджуються радою. *Невиборними* є посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законо-

давством 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* у межах відповідної категорії посад, від 1 по 15. Особам, які займають посади, віднесені до 1 категорії, може бути присвоєно 3, 2, 1 ранг, а особам, які займають посади, віднесені до 7 категорії, може бути присвоєно 15, 14, 13 ранг. Ранги присвоюються відповідно до займаної 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 шляхом таємного голосування і здійснює свої повноваження на постійній основі. Повноваження сільського, селищного, міського голови можна поділити на такі підгрупи:

– *повноваження організаційного-розпорядчого характеру*: головує на засіданнях ради, очолює її виконавчий комітет; організує 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 проєктів 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 у 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 депутатів на строк повноважень ради та працює на постійній основі. Пропозиція щодо кандидатури секретаря ради може вноситися на розгляд ради не менш як половиною депутатів від загального складу ради, у разі якщо: 1) на день проведення першої сесії сільської, селищної, міської ради, обраної на чергових виборах, не завершені

вибори відповідно сільського, селищного, міського голови; 2) рада не підтримала кандидатуру, запропоновану сільським, селищним, міським головою; 3) протягом тридцяти днів з дня відкриття першої сесії ради сільський, селищний, міський голова не вніс кандидатуру на посаду секретаря ради; 4) на наступній черговій сесії після виникнення вакансії секретаря ради у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень сільський, селищний, міський голова не вніс на розгляд ради кандидатуру на посаду секретаря ради; 5) посада секретаря ради стає вакантною під час вакантності посади сільського, селищного, міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень. У разі якщо рада не підтримала кандидатуру, внесену на її розгляд не менш як половиною депутатів від загального складу ради, наступну пропозицію щодо кандидатури секретаря ради вносить сільський, селищний, міський голова.

Секретар ради 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) організує підготовку сесій ради; в) забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організує 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; д) забезпечує зберігання офіційних документів, пов'язаних із 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 у місті (у 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 2/3 депутатів від загального складу ради.

Здійснюючи представницьку функцію, голова районної, обласної, районної у місті ради представляє раду у відносинах з іншими органами публічної влади, об'єднаннями громадян, трудовими колективами, підприємствами, установами, організаціями і громадянами. У рамках но-

мінаційної 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. У межах організаційно-розпорядчої функції забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, скликає сесії, доводить рішення ради до виконавців; організує відповідно до законодавства проведення референдумів та виборів; організує роботу президії (колегії) ради. Голова ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Заступник голови районної, обласної, районної у місті ради обирається відповідною радою у 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. Заступник голови ради в разі відсутності голови ради або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин здійснює повноваження голови відповідної ради.

§ 7. Організація роботи органів самоорганізації населення

Особливе місце в системі місцевого самоврядування займають **органи 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 у 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, у 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, не заборонених законодавством, у тому числі отримані шляхом самооподаткування жителів відповідної території.

Порядок створення органу самоорганізації населення характеризується відносною простотою і включає кілька стадій — ініціювання створення органу самоорганізації населення, надання місцевою радою дозволу на створення, обрання органу самоорганізації населення та його легалізація. З метою ініціювання створення органу самоорганізації населення та обрання ініціативної групи скликаються загальні збори (конференція) жителів певної території. Відповідне рішення має бути підтримане не менше ніж половиною учасників загальних зборів. Питання про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення розглядається за участю членів ініціативної групи на найближчому засіданні сесії місцевої ради. Рішення місцевої ради про надання дозволу повинно визначати назву органу самоорганізації населення, територіальну основу, основні напрями 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 18 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.

Обов'язковою є легалізація органу самоорганізації населення. Вона здійснюється шляхом письмового повідомлення виконавчого комітету 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. За рішенням зборів жителів керівник та секретар органу самоорганізації населення 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.

Основні напрями діяльності органів самоорганізації населення щодо виконання покладених на них завдань становлять такі **функції**. **Організаційно-розпорядча функція** — діяльність органів самоорганізації населення щодо організації виконання рішень загальних зборів громадян за місцем проживання, органів місцевого самоврядування, сприяння виконанню актів чинного законодавства, визначення напрямів та забезпечення використання коштів, передбачених на благоустрій відповідної території. **Представницька функція** є напрямом діяльності щодо представництва органами самоорганізації населення інтересів жителів, що обрали ці органи, в органах державної влади та місцевого самоврядування, підприємствах, організаціях, установах. **Облікова функція** передбачає діяльність органів самоорганізації населення щодо визначення та фіксування у кількісних та якісних показниках стану ресурсного забезпечення жителів відповідної території, у тому числі й якості житлово-комунальних послуг. У межах **інформаційної функції** органи самоорганізації населення забезпечують доведення до жителів відповідної території інформації з важливих питань життєзабезпечення територіальної громади, організують вивчення громадської думки,

доводять до відома органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, організації, установ відповідні дані.

Для вирішення конкретних завдань орган самоорганізації населення наділяється місцевою радою власними і делегованими повноваженнями. Власними є ті повноваження, які надаються органу самоорганізації населення місцевою радою під час його створення, виходячи із загального переліку власних повноважень, передбачених ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення». Орган самоорганізації населення набуває власних повноважень з моменту його легалізації і не може бути позбавлений їх до припинення діяльності у встановленому законодавством порядку. Делеговані повноваження — це частина повноважень місцевої ради, яка передається за рішенням ради органу самоорганізації населення додатково з одночасною передачею необхідних для її здійснення матеріально-фінансових та інших ресурсів.

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, більшість голосів своїх членів від загального їх складу приймають рішення організаційно-розпорядчого характеру. Ці рішення з підстав їх невідповідності чинному законодавству або наданим повноваженням за рішенням місцевої ради можуть бути зупинені з одночасним зверненням до суду щодо їх скасування.

На зміцнення ролі органів самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування спрямована встановлена Законом України «Про органи самоорганізації населення» система **гарантій** їх діяльності. Цим органам гарантується сприяння у виконанні їх повноважень з боку органів місцевого самоврядування. При цьому органи місцевого самоврядування, а також органи державної влади, їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність органів самоорганізації населення, крім випадків, передбачених законодавством. Важливою гарантією є надане членам органу самоорганізації населення право брати участь у засіданнях місцевих рад та їх виконавчих органів при розгляді питань, що стосуються діяльності органів самоорганізації населення, а також ініційованих цим органом, з правом дорадчого голосу.

Органи самоорганізації населення функціонують, як правило, протягом строку повноважень місцевої ради. Але Закон передбачає підстави дострокового припинення їх діяльності. Відповідне рішення можуть прийняти: 1) місцева рада, яка надала дозвіл на створення органу самоорганізації, — з підстав невиконання рішень ради, її виконавчого комітету; 2) загальні збори (конференція) жителів за місцем проживання — з підстав невиконання рішень цих зборів, власних повноважень органу самоорганізації населення, а також у зв'язку із саморозпуском цього органу; 3) судові органи — з підстав порушення органом самоорганізації населення чинного законодавства України. Орган самоорганізації населення припиняє свої повноваження також у разі реорганізації його територіальної основи, якщо вона пов'язана з відселенням жителів, які брали участь у зборах (конференції), що заснували цей орган. Порядок припинення повноважень органу самоорганізації визначається положенням про цей орган.

Питання для самоперевірки

1. Визначте порядок підготовки і проведення сесії місцевої ради.
2. Назвіть відмінності організаційної структури місцевих рад різного рівня.
3. Що таке загальна і виключна компетенція місцевих рад?
4. Охарактеризуйте специфіку нормотворчого процесу і діяльності місцевих рад.
5. У чому полягає установча форма діяльності місцевих рад?
6. Вкажіть функції постійних комісій місцевих рад.
7. Яка структура апарату місцевих рад?
8. Що таке «посадова особа місцевого самоврядування»?
9. Розкрийте особливості організації роботи голови обласної, районної, районної в місті ради та його заступників, секретаря сільської, селищної, міської, районної в місті ради.
10. В якому порядку утворюються органи самоорганізації населення?

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 Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06.04.04 р. № 1667-IV (зі змінами). Згідно із цим законом 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 змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, за якою:

1) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті;

2) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті.

Рішення про загальний склад (кількість депутатів) обласної, районної, міської (крім районів, міст в Автономній Республіці Крим, міст Києва, Севастополя) ради приймається відповідною обласною радою поточного скликання не пізніш як за 50 днів до дня місцевих виборів.

Рішення про загальний склад районної, міської (районів та міст в Автономній Республіці Крим) ради приймається Верховною Радою

Автономної Республіки Крим поточного скликання не пізніше як за 50 днів до дня місцевих виборів.

Рішення про загальний склад Київської, Севастопольської міської ради приймається відповідними міськими радами поточного скликання не пізніше як за 50 днів до дня місцевих виборів.

Рішення про загальний склад районної у місті, сільської, селищної ради приймається відповідними радами поточного скликання не пізніше як за 50 днів до дня виборів (ст. 16 Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»).

Право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад, яким на день виборів виповнилося 18 років. Депутатом може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг 18 років і має право голосу. Висувати кандидатів у депутати місцевих рад можуть громадяни України, що належать до відповідних територіальних громад і мають право голосу, які реалізують це право через місцеві організації партій або шляхом самовисунення. Не мають права голосу на місцевих виборах громадяни України, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі.

Виборчий процес включає такі етапи: 1) утворення виборчих округів; 2) утворення виборчих дільниць; 3) формування складу територіальних виборчих комісій, утворення дільничних виборчих комісій; 4) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення; 5) висування та реєстрація кандидатів у депутати; 6) проведення передвиборної агітації; 7) голосування у день виборів; 8) підрахунок голосів виборців, установлення підсумків голосування і результатів місцевих виборів.

Підготовку та проведення місцевих виборів здійснюють Центральна виборча комісія, територіальні та дільничні виборчі комісії.

Висування кандидатів у депутати в багатомандатному, одномандатному виборчому окрузі розпочинається за 34 дні і закінчується за 28 днів до дня місцевих виборів, а висування кандидатів у депутати в одномандатному мажоритарному виборчому окрузі розпочинається за 30 днів і закінчується за 26 днів до дня виборів.

Місцева організація партії може висунути кандидатом особу, яка є членом цієї партії, або безпартійного громадянина, однак таке право вони мають лише у випадку реєстрації в установленому законом порядку. Районна організація партії, міська організація партії, районна у

місті організація партії, обласна організація партії може висунути виборчий список кандидатів у депутати відповідної ради, що не перевищує кількість депутатів (загальний склад) ради, а також по одному кандидату по кожному одномандатному виборчому округу по виборах депутатів відповідної ради.

Реєстрація кандидатів у депутати здійснюється територіальною виборчою комісією за наявності відповідних документів. З часу реєстрації виборчих списків місцеві організації партій 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 22 години. Організація проведення голосування, обладнання приміщення для голосування, забезпечення таємності волевиявлення виборців покладаються на дільничну виборчу комісію. Виборець може голосувати лише за одного кандидата у депутати, один список кандидатів у депутати від місцевої організації партії у виборчому окрузі чи не підтримати жодного з них.

На підставі протоколів дільничних виборчих комісій територіальна виборча комісія встановлює підсумки голосування. Обраним депутатом в 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 в 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, що отримали 3% і більше голосів виборців, за умови, що кількість цих голосів виборців дорівнює виборчій квоті або є більшою за виборчу квоту. 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, що отримали 3% і більше голосів, ділиться на число депутатських мандатів. Після чого кількість голосів виборців за ви-

борчий список, що бере участь у розподілі мандатів, ділиться на виборчу квоту. Ціла частина отриманого числа і буде становити кількість мандатів, що отримують кандидати від цієї партії, а дробові залишки враховуються при розподілі решти мандатів, які залишаться після цього нерозподіленими. Місцеві організації партій, які мають більші дробові залишки, отримують по одному додатковому мандату, починаючи з виборчого списку, що має найбільший залишок.

Не пізніше як на 5-й день з дня встановлення результатів виборів територіальна виборча комісія офіційно оприлюднює результати місцевих виборів депутатів у місцевих друкованих ЗМІ. Повноваження депутата місцевої ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання. У випадках, передбачених законом, повноваження депутата місцевої ради можуть бути припинені достроково.

§ 2. Організація роботи депутатів місцевих рад у радах

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. 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 у 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, її органами; вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, вносити проекти рішень й поправки до них; висловлюватися щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються, 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 запитом, ставити запитання доповідачам, головуючому на засіданні; вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту

чи інформації будь-якого органу, 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, їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення; об'єднуватися з іншими депутатами в депутатські групи, фракції.

Депутат місцевої ради користується правом 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 у 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 у 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, депутат має дотримуватися *правил депутатської 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; керуватися у своїй діяльності та поведінці загально визнаними принципами порядності, честі і гідності; не розголошувати відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом; не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депу-

татських груп, фракцій, окремих депутатів місцевих рад; не приймати гонорарів, подарунків, не отримувати винагород за дії, пов'язані зі здійсненням депутатських повноважень.

Основними **формами діяльності** депутатів у місцевій раді є участь в її пленарних засіданнях, робота в постійних і контрольних комісіях, підкомісіях, робочих групах, виконання доручень ради та її органів. Робота депутатів у раді здійснюється за планом, який затверджується кожного року 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, у 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, 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 висловити 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 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 зачіпають інтереси виборців, вимагати їх вирішення; вносити на розгляд вказаних суб'єктів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатськими повноваженнями у виборчому окрузі, брати участь в 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 такому: а) депутатський запит подається з питань, які віднесені до відання ради, а звернення — з питань, пов'язаних з депутатською 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; д) 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; е) якщо для подачі запиту потрібна його підтримка радою, то для звернення така вимога не встановлена; є) 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 у 10-денний строк розглянути порушене питання та надати йому відповідь, а в разі необхідності додаткового вивчення чи перевірки — не пізніш як у місячний строк. Якщо звернення не може бути розглянуто у 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 у цей строк дати письмову відповідь раді й депутату, а якщо запит не може бути розглянуто у цей строк, повинні письмово повідомити їм, запропонувавши інший строк, який не повинен перевищувати 1 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 1/4 присутніх на засіданні депутатів.

Закон дозволяє 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 пізніш як за 5 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.

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 ді-

яльністю, 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 оголошена на сесії ради або дана 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 виступають невід'ємним елементом правового статусу депутатів місцевих рад і являють собою систему 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. Друга група гарантій має суто юридичний зміст, «вузьке» спрямування і спеціально закріплена 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 стосується **спеціальних гарантій**, то відповідно до п. 11 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантії депутатської діяльності визначаються Конституцією України, Законом «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).

Сьогодні система гарантій встановлюється виключно законодавчо, хоча механізм їх реалізації може регламентуватися підзаконними актами, до яких, зокрема, слід віднести постанову Кабінету Міністрів України від 16.11.02 р. №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 Генеральний прокурор України, його заступник, прокурор АРК, області, міст Києва або Севастополя; 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 виділити 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, організацію 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 при-

йому 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, трудовими 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 6 місяців середньої заробітної плати, яку депутат отримував під час роботи на виборній посаді у 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 становлять США, Великобританія, Японія, у яких оплата праці муніципальних депутатів передбачена у вигляді виплат певної сум або плат за відвідування сесійних засідань¹.

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 закінченні строку депутатських повноважень; зарахування часу роботи у 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 не менш ніж за 15 днів письмово попередити їх та раду про намір звільнення депутата з роботи, з посади, виключення з навчального закладу. Однак саме звільнення (виключення) дозволено вчиняти без дозволу ради.

¹ Кампо, В. Демократизація статусу депутатів місцевих рад [Текст] / В. Кампо. – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2001. – С. 6.

Питання для самоперевірки

1. Який порядок підготовки та проведення виборів депутатів місцевих рад?
2. Якими нормативно-правовими актами регулюється діяльність депутатів місцевих рад?
3. Якими є права і обов'язки депутатів місцевих рад?
4. Назвіть форми діяльності депутатів місцевих рад у виборчому окрузі.
5. Як організується робота депутатів місцевих рад у раді та у виборчому окрузі?
6. Що таке доручення виборців і як організується їх виконання у місцевих радах?
7. Встановіть відмінності депутатського запиту від депутатського звернення депутатів місцевих рад.
8. Що таке депутатське запитання депутатів місцевих рад?
9. Розкрийте гарантії діяльності депутатів місцевих рад.
10. Які умови дострокового припинення повноважень депутатів місцевих рад?

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) у даному випадку 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 у місті ради — за пропозицією голови відповідної ради. Він утворюється у складі: відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради — голови відповідної ради; заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті 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 у різних місцевих радах є досить різноманітним. Наприклад, до складу виконкому Запорізької міської

ради, крім осіб, визначених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», включено голову ради однієї з Запорізьких обласних громадських організацій, юрисконсульта товариства з обмеженою відповідальністю, заступника голови державної податкової адміністрації у Запорізькій області, голову правління закритого акціонерного товариства з іноземною інвестицією, доцента кафедри конституційного права «Запорізького юридичного інституту», начальника Запорізького міського управління ГУ УМВС України в Запорізькій області; голову Запорізької обласної федерації футболу, заступника голови Запорізької обласної державної адміністрації, ряд представників комерційних структур міста¹.

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

¹ Рішення Запорізької міської ради від 29. 12. 2010 р. № 66 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua>

представницького органу у виконавчо-розпорядчій сфері. Основною метою створення такого органу є необхідність колегіального та професійного вирішення питань усіх галузей виконавчої діяльності. Його становлять 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 Сумської міськради входить 15 осіб, Рівненської міськради — 19 осіб, Хмельницької міськради — 17 осіб¹.

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. У 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, правозастосовної, контрольної функцій виконкому відбувається шляхом видання актів з питань, віднесених до

¹ Рішення Сумської міської ради від 17.11.2010 №7-МР «Про утворення виконавчого комітету Сумської міської ради VI скликання та визначення його чисельності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.sumy.ua>; Рішення Рівненської міської ради від 25.11.10 № 7 «Про утворення виконавчого комітету Рівненської міської ради шостого скликання, визначення його чисельності та затвердження персонального складу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city-adm.rv.ua>; Рішення Хмельницької міської ради від 02.12.2010 № 11 «Про утворення і визначення кількісного складу виконавчого комітету Хмельницької міської ради» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khmelnysky.com>.

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 у 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. У діяльності виконкомів найбільш часто застосовуються такі організаційні форми: 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 діяльності виконавчих органів ради в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету. Більш детальну регламентацію процедура підготовки і проведення засідання, організації виконання і контролю рішень тощо закріплено у *регламентах* діяльності виконавчих органів (виконавчих комітетів) місцевих рад.

До **матеріально-технічних** форм належать дії зі складання довідок, записок, звітів, протоколів засідань, стенографування, обробка кореспонденції, виконання машинописних робіт, розмножування документів тощо.

У процесі своєї діяльності виконавчі комітети використовують певні 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 у необхідних випадках структури для організації виконання (відділи, служби або координаційні ради і комісії), проводять організаційно-масову, роз'яснювальну роботу в громадських організаціях, 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 ньому досягається узгодженість функціонування 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 плану-

ванні та прогнозуванні управління, виробленні рішень — завдання виконавчих комітетів. 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. Його становлять підрозділи (відділи, сектори тощо), діяльність яких спрямована на інструктування, інспектування, підготовку питань на сесію ради та засідання виконавчого комітету, інформаційне забезпечення, технічний контроль. Типові штати апаратів виконавчих комітетів місцевих рад визначені у додатках №1–5 до постанови Кабінету Міністрів України від 03.12.97 р. № 1349 «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування».

Оскільки питання про утворення апарату місцевої ради та її виконкому належить до компетенції самої місцевої ради, то на практиці їх організація відзначається суттєвим розмаїттям. Місцева рада може створювати й ряд допоміжних виконавчих органів, що здійснюють обслуговуючі функції, але структурно не об'єднуються в єдиний структурний підрозділ — апарат виконавчого комітету. Окремі місцеві ради створюють спільний апарат для виконавчого комітету та представницького органу (Вінниця, Івано-Франківськ, Львів, Харків), у той час як в інших містах апарати місцевої ради і її виконкому є відокремленими один від одного (Біла Церква, Миколаїв, Ужгород, Черкаси та інші міста).

Відрізняються апарати виконкомів і за своєю структурою. Як правило, до апарату виконавчих комітетів великих міст входять такі структурні підрозділи: відділ кадрів; організаційний; юридичний; бухгалтерського обліку та звітності; міжнародних зв'язків; господарський;

контролю; роботи зі зверненнями громадян; перший відділ. Невеликі міста та великі селища також створюють виконавчі органи, що становлять апарат ради та її виконавчого комітету, але у меншій їх кількості. У сільських радах обслуговуючі функції щодо діяльності виконавчого комітету забезпечують посадові особи (юрист, бухгалтер, діловод тощо). У тих міських радах, де створюється розгалужена система виконавчих органів, самостійні виконавчі органи у своїй структурі мають відділи та сектори обслуговуючого характеру (юридичний, організаційний відділ, відділ кадрів тощо). Правовий статус, основні завдання і функції підрозділів апарату виконкому закріплюється 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 у 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 у місті рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління й інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до віда-

ння виконавчих органів рад. Ці органи є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються і звільняються з посади відповідним головою, головою районної у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, — за погодженням з органами виконавчої влади. Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи затверджуються радою.

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 Полтавської міської ради належать: бюджетно-фінансове управління; управління з питань містобудування та архітектури; управління капітального будівництва; управління земельних ресурсів та земельного кадастру; управління майном комунальної власності міста; управління житлово-комунального господарства; інспекція по контролю за благоустроєм, екологічним та санітарним станом міста; відділ з питань транспортних перевезень та зв'язку; відділ оперативного реагування на звернення громадян; управління економічних питань; управління соціального розвитку; управління розвитку підприємницької діяльності; управління освіти; управління охорони здоров'я; управління у справах сім'ї, молоді та спорту; управління культури; юридичне управління; управління з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення; відділ оборонної, мобілізаційної роботи та взаємодії з правоохоронними органами; управління звернень громадян; відділ організаційної роботи; відділ загальних питань; відділ кадрової роботи, з питань служби в органах місцевого самоврядування та нагород; відділ технічних засобів та програмного забезпечення; відділ обліку та звітності; архівний відділ міської ради; відділ господарсько-забезпечення¹.

¹ Про структуру виконавчих органів ради, їх загальну чисельність та витрати на утримання : рішення Полтавської міської ради від 19.11.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada-poltava.gov.ua>

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. У практичній діяльності місцевої ради створюються департаменти (Харків, Львів), адміністрації (Одеса), комісії, комітети, служби.

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, виділяються 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 в 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 (загальні управлінські функції).

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 забезпечення роботи ради, постійних комісій і окремих депутатів. Виконавчі органи здійснюють заходи щодо підготовки сесії ради, сприяють депутатам 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** — діяльність, спрямована на забезпечення прав та свобод членів територіальної громади, підприємств і організацій, які функціонують на відповідній території.

Відповідно до функцій 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; відзначення державними нагородами.

Повноваження виконавчих органів розділяються на власні (самоврядні) й делеговані. Крім значного переліку повноважень, що міститься у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження виконавчих органів закріплюються у 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.

Питання для самоперевірки

1. Як формується склад виконавчого комітету місцевих рад?
2. Якими є особливості створення виконавчих органів у сільських населених пунктах?
3. Охарактеризуйте систему і структуру виконавчих органів місцевих рад.
4. Визначте основну організаційну форму роботи виконавчого комітету місцевих рад.
5. Розкрийте зміст методу організації виконання рішень діяльності виконавчого комітету місцевих рад.
6. Визначте структуру апарату виконавчого комітету місцевих рад.
7. Що є результатом правових форм діяльності виконавчого комітету місцевих рад?
8. Охарактеризуйте порядок створення виконавчих органів місцевих рад.
9. Вкажіть основні функції та повноваження виконавчих органів місцевих рад.
10. Яким є порядок прийняття рішень виконавчим комітетом місцевої ради?

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.

Сьогодні важливим напрямом 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 у 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 сприяло їх інституціоналізації, тобто правовому нормуванню 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.

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 начал 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 їх діяльності. Членами політичних партій не можуть бути судді, працівники прокуратури, працівники органів внутрішніх справ, співробітники СБУ, військовослужбовці, працівники органів державної податкової служби, персонал Державної кримінально-виконавчої служби України.

Політичні партії відіграють ключову роль у формуванні органів публічної влади, оскільки є головними суб'єктами права висунування кандидатів на всі виборні посади в апараті 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.

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 АРК, обласними, Київським та Севастопольським міськими, районними, районними в містах Києві та Севастополі управліннями юстиції, виконкомом 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 у 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 у 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 із 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 із законодавством. Однак належне здійснення правосуддя потребує організаційного, кадрового, матеріально-фінансового, інформаційного та іншого забезпечення судів. Це обумовлює необхідність постійної взаємодії судів з главою держави, органами законодавчої та виконавчої влади, з органами влади АРК та органами місцевого самоврядування. Така взаємодія передбачена законодавством і виявляється у 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.

Всі судді володіють гарантією недоторканності: суддя без згоди парламенту не може бути затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. У свою чергу, судові органи задіяні у процедурі притягнення до відповідальності посадових осіб органів публічної влади. Зокрема, у 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 АРК 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 багатогранною. Крім номінаційних повноважень глави держави, він наділений установчими повноваженнями щодо судів. Згідно зі ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суди загальної юрисдикції утворюються і ліквідуються Президентом за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду. Кількість суддів у судах визначається Державною судовою адміністрацією України за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду.

Взаємодія судових органів з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування полягає у 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 працівників 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 на посаду та звільняється з посади Президентом за згодою Верховної Ради України. 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 органів, Ради міністрів АРК, колегій міністерств, комітетів АРК, місцевих рад, їх виконавчих комітетів, а прокурори областей, міст Києва і Севастополя, районні, міжрайонні, міські,

транспортні та інші прирівняні до них прокурори, заступники і помічники прокурорів — у засіданнях місцевих рад, їх виконавчих комітетів, інших органів місцевого самоврядування. Генеральний прокурор України має право бути невідкладно прийнятий Головою Верховної Ради України, Президентом, Прем'єр-міністром України; прокурор АРК — Головою Верховної Ради АРК і головою Уряду АРК; прокурори областей, міст Києва і Севастополя, районні, міські і прирівняні до них інші прокурори — керівниками, іншими посадовими особами відповідних органів державної влади та управління, підприємств, установ і організацій.

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 імпічменту 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 Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АРК, міністерств, державних комітетів, 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, рішен-

ня 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, провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій; 4) давати приписи про усунення порушень закону; 5) вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону, умов, що їм сприяли.

Фінансування органів прокуратури здійснюється за рахунок коштів державного бюджету 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 у централізованому порядку, що визначається Президентом України.

Далі розглянемо *взаємовідносини органів публічної влади з органами Служби безпеки України*. СБУ є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, підпорядкований Президенту і підконтрольний Верховній Раді України. Організаційна структура СБУ визначається главою держави, а її загальна структура, чисельність і функції — парламентом. Призначення на посаду та звільнення з посади Голови СБУ здійснюється Президентом України. Заступники Голови СБУ, начальники підрозділів Центрального управління СБУ, а також начальники обласних управлінь СБУ призначаються Президентом за поданням Голови СБУ. При цьому начальники регіональних органів СБУ призначаються з відома глави місцевої держадміністрації.

Глава держави затверджує положення про колегію СБУ, за поданням Кабінету Міністрів України — положення про Антитерористичний центр при СБУ, а також здійснює як особисто, так і через уповноважені ним органи контроль за діяльністю СБУ, яка повинна регулярно інформувати Президента, членів РНБО України 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 18.05.2007 р. № 427/2007 «Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України» (зі змінами) постійний контроль за дотриманням конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності та діяльності у сфері охорони державної таємниці органів і підрозділів СБУ, за відповідністю виданих СБУ положень, наказів, розпоряджень, інструкцій і вказівок Конституції і законам України здійснюється Уповноваженим Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України.

Взаємодія СБУ з Кабінетом Міністрів України здійснюється з питань фінансування, соціально-побутового, матеріально-технічного забезпечення. Умови та оплата праці працівників СБУ визначаються урядом України. Органи влади на території АРК, 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 публічної влади. Зокрема, міліція відповідно до своїх завдань зобов'язана: 1) подавати у 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, правил торгівлі, додержання тиші в громадських місцях.

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 силу завдань, що стоять перед ОВС, вони постійно співробітничать з органами місцевого самоврядування. Багаторічною практикою вироблено різні форми такої взаємодії — обмін інформацією, спільний аналіз стану правопорушень, 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 із 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 затримання 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. Згідно із Законом «Про міліцію» виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад надають безоплатно органам і підрозділам міліції службові приміщення, а дільничним інспекторам міліції — приміщення для роботи, обладнані меблями і засобами зв'язку.

Контроль за діяльністю міліції здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністр внутрішніх справ України і в межах своєї компетенції місцеві ради. При цьому, здійснюючи контроль за роботою міліції, ради не мають права втручатися в її оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та адміністративну діяльність. На сесіях місцевих рад заслуховуються повідомлення керівників ОВС про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території. На практиці 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.

Питання для самоперевірки

1. Розкрийте основні принципи взаємодії об'єднань громадян з органами публічної влади.
2. У чому полягають відмінності взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування з політичними партіями та громадськими організаціями?
3. Які органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють легалізацію об'єднань громадян та контроль за їх діяльністю?
4. Дайте загальну характеристику взаємовідносин органів публічної влади із судовими органами.
5. Яким чином здійснюється координація діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення законності й правопорядку в межах адміністративно-територіальних одиниць України?
6. Розкрийте основні форми контролю за діяльністю Служби безпеки України з боку Президента України та Верховної Ради України.
7. Назвіть основні форми реагування прокуратури на факти порушень законності з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування.
8. Перелічіть основні форми сприяння органам внутрішніх справ з боку інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування.
9. Перерахуйте форми участі громадян в охороні громадського порядку.
10. Охарактеризуйте взаємовідносини органів публічної влади з органами юстиції.

Список рекомендованої літератури

1. Абасов, Г. Г. Конституційно-правовий статус Верховної Ради Автономної Республіки Крим: актуальні проблеми теорії [Текст] / Г. Г. Абасов // Часопис Київ. ун-ту права. – 2003. – № 4. – С. 20–27.
2. Виконавча влада в Україні: організація та розвиток інститутів [Текст] : монографія / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Л. Коваленко // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. – С. 135–169.
3. Адельсеїтова, А. Б. Основні напрями контрольної діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим [Текст] / А. Б. Адельсеїтова // Підприємництво, господарство, право. – 2003. – № 12. – С. 72–74.
4. Адельсеїтова, А. Б. Особенности правового регулирования деятельности Верховной Рады Автономной Республики Крым [Текст] / А. Б. Адельсеїтова // Підприємництво, господарство, право. – 2003. – № 9 – С. 111–113.
5. Апанасенко, К. Комунальна власність як самостійна форма власності: ознаки, співвідношення з державною формою власності [Текст] / К. Апанасенко // Право України. – 2005. – № 10. – С. 35–38.
6. Аскеров, А. А. Очерки советского строительства [Текст] / А. А. Аскеров. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1953.
7. Баймуратов, М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине [Текст] : монографія / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – Одесса : Юрид. л-ра, 2003.
8. Бальцій, Ю. Ю. Проблеми юридичної відповідальності сільських, селищних, міських голів [Текст] / Ю. Ю. Бальцій // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – Вип. 18. – С. 244–248.
9. Барабаш, Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) [Текст] / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Легас, 2004.
10. Барабашев, Г. В. Советское строительство [Текст] : учебник / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит., 1988.
11. Барський, В. Р. Правова природа регламентів представницьких органів місцевого самоврядування [Текст] / В. Р. Барський // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип.12. – Одеса, 2001. – С. 222–227.
12. Батанов, О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади [Текст] / О. В. Батанов // Часопис Київ. ун-ту права. – 2002. – № 2. – С. 21–30.

13. Батанов, О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні [Текст] : монографія / О. В. Батанов. – К. : Ін Юре, 2003.
14. Біленчук, П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) [Текст] : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000.
15. Битяк, Ю. П. Напрями наукових досліджень проблем місцевого самоврядування [Текст] / Ю. П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 2. – Х. : Ін-т держав. буд-ва та місц. самоврядування, 2002. – С. 34–44.
16. Битяк, Ю. П. На головних напрямках державотворення [Текст] / Ю. П. Битяк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 2 (33) – № 3 (34). – С. 370–384.
17. Битяк, Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування [Текст] / Ю. П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 4. – Х. : Ін-т держав. буд-ва та місц. самоврядування, 2002. – С. 3–15.
18. Бодрова, І. І. Правовий статус асоціацій місцевих рад України: питання теорії і практики [Текст] : монографія / І. І. Бодрова. – Х. : Видавець СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2006.
19. Болдирев, С. В. Проблеми розвитку правової основи місцевого самоврядування [Текст] / С. В. Болдирев // Проблеми законності. – 2006. – № 83. – С. 52–58.
20. Болдирев, С. В. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування в Україні [Текст] / С. В. Болдирев // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2005. – Вип. 72. – С. 22–27.
21. Борденюк, В. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом [Текст] / В. Борденюк // Право України. – 2001. – № 2. – С. 53–57.
22. Васильєв, М. А. Акты местного самоуправления: правовое положение, юридический режим и классификация [Текст] / М. А. Васильев. – Обнинск : Ин-т муниципального управления, 2002.
23. Васильєв, М. А. Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях: организация и технология [Текст] / М. А. Васильев. – Обнинск : Ин-т муниципального управления, 2002.
24. Величко, В. О. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні [Текст] : монографія / В. О. Величко. – Х., 2005.

25. Виборче право України [Текст] : навч. посіб. / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького / В. Ф. Погорілко (ред.), М. І. Ставнійчук (ред.). – К. : Парламент. вид-во, 2003.
26. Винников, О. Ю. Правові засади соціального партнерства в територіальних громадах України: громадські організації та органи влади [Текст] / О. Ю. Винников, Н. О. Соф'янець. – Севастополь ; Донецьк : Вебер, 2001.
27. Воронов, М. П. Місцеве самоврядування та його акти [Текст] : навч. посіб. / М. П. Воронов. – К., 1992.
28. Гаєва, Н. П. Органи державної влади і об'єднання громадян // Органи державної влади України / за ред. В. Ф. Погорілка [Текст] : монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – С. 471–505.
29. Гаращук, В. М. Сутність, принципи та гарантії законності [Текст] / В. М. Гаращук // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – № 42. – С. 106–112.
30. Георгіца, А. З. Законодавча влада: поняття, правова природа, місце і роль у системі органів публічної влади [Текст] / А. З. Георгіца // Право України. – 2009. – №11. – С. 100–118.
31. Георгіца, А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії і практики [Текст] : монографія / А. З. Георгіца. – Чернівці, 1998.
32. Гнилорібов, В. В. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : навч. посіб. / В. В. Гнилорібов, В. М. Тихонов. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004.
33. Головатенко, В. Правові акти Президента України: юридична природа, статус, функції [Текст] / В. Головатенко // Право України. – 2004. – № 3. – С. 14–18.
34. Головаченко, В. Конституційні принципи місцевого самоврядування [Текст] / В. Головаченко, О. Корпань // Право України. – 1998. – № 3. – С. 14–17, 30.
35. Горбунова, Л. Конституційні засади забезпечення законності у нормотворчості [Текст] / Л. Горбунова // Право України. – 2004. – № 7. – С. 15–20.
36. Горник, С. М. Органи самоорганізації населення [Текст] : навч.-метод. матеріали / В. В. Кравченко (ред.), М. В. Підмогильний (ред.). – К. : Атіка, 2003.
37. Гошко, А. О. Стратегія і тактика планування діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] / А. О. Гошко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000.

38. Григоренко, А. О. Шляхи удосконалення статусу народного депутата України [Текст] / А. О. Григоренко // Держава і право : зб. наук. праць. – Вип. 18. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – С. 126–130.
39. Григоренко, А. Гарантії здійснення повноважень народним депутатом України [Текст] / А. Григоренко // Право України. – 2004. – № 5. – С. 116–121.
40. Григорук, Н. Г. Непорушність повноважень народних депутатів України [Текст] / Н. Г. Григорук // Часопис Київ. ун-ту права. – 2002. – № 2. – С. 30 – 38.
41. Дегтяр, А. О. Особливості стратегічного планування в органах державного управління [Текст] / А. О. Дегтяр // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2002. – № 3(14). – С. 83–89.
42. Державне будівництво [Текст] : зб. нормативно-прав. актів // Упоряд. Битяк Ю. П., Любченко П. М., Серьогіна С. Г. – Х. : Одиссей, 2008.
43. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право [Текст] : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстиніан, 2007.
44. Державний службовець в Україні: удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект) [Текст] : монографія / Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, В. А. Яцюк. – Л. : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2003.
45. Дерещ, В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини [Текст] : монографія / В. А. Дерещ. – К. : ТОВ «Юрид. думка», 2007.
46. Джабраїлов, Р. Місцеві податки та збори як складова частина об'єктів комунальної власності [Текст] / Р. Джабраїлов // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 5. – С. 77–80.
47. Добкін, М. М. Виконавчі органи міських рад [Текст] : монографія / М. М. Добкін. – Х. : Золота миля, 2009.
48. Дробуш, І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні [Текст] : монографія / І. В. Дробуш. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2003.
49. Железняк, Н. Нормотворча діяльність як форма реалізації державної правової політики [Текст] / Н. Железняк // Право України. – 2004. – № 7. – С. 94–98.

50. Журавський, В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. – К. : Ін Юре, 2003.
51. Журавський, В. С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект [Текст] : монографія / В. С. Журавський. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001.
52. Задорожня, Г. Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] / Г. Задорожня // Право України. – 2007. – № 6. – С. 18–21.
53. Кампо, В. М. Демократизація статусу депутатів місцевих рад [Текст] / В. М. Кампо. – К. : Ін-т громад. сусп-ва, 2001.
54. Кичун, В. І. Конституційно-правові основи взаємовідносин органів державної влади України з органами влади Автономної Республіки Крим в фінансово-економічній сфері [Текст] / В. І. Кичун // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2001. – № 3 (26). – С. 78–83.
55. Клепацький, М. М. Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні [Текст] / М. М. Клепацький, Р. В. Кобець, В. В. Комов, В. В. Кравченко, О. В. Молодцов. – К. : Атіка, 2003.
56. Коваленко, А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні [Текст] : монографія / А. А. Коваленко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002.
57. Козюра, І. В. Місьцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція) [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / І. В. Козюра, О. Ю. Лебединська. – Укр. акад. держ. управління при Президентові України. – Ужгород : Патент, 2003.
58. Колесников, А. И. Советское строительство (научные предпосылки) [Текст] / А. И. Колесников. – М. : Коммунистическая академия, 1926.
59. Колодій, А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник. – 2-е вид., переробл. і допов. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2007.
60. Конституційне право України [Текст] : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 2002.
61. Конституційне право України [Текст] : підручник / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Ін Юре, 2002.
62. Конституційно-правові засади становлення української державності [Текст] : монографія / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін. ; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003.

63. Конституція України [Текст] : наук.-практ. коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х. : Право; К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003.
64. Копиленко, О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу [Текст] : монографія / О. Л. Копиленко. – К. : Таксон, 2002.
65. Корнієнко, М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики [Текст] / М. Корнієнко // Українське право. – 1995. – № 1(2). – С. 68–77.
66. Корнієнко, М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання [Текст] : навч. посіб. / М. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005.
67. Кривенко, Л. Законодавча влада в системі державної влади [Текст] / Л. Кривенко // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2001. – № 1. – С. 58–71.
68. Кривенко, Л. Конституційні моделі легітимації глави держави і баланс повноважень між інститутами влади [Текст] / Л. Кривенко // Віче. – 2000. – № 9. – С. 19–37.
69. Крупчан, О. Компетенція центральних органів виконавчої влади [Текст] / О. Крупчан // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2002. – № 2 (29). – С. 47–59.
70. Крусян, А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления [Текст] : учеб. пособие / А. Р. Крусян. – Одесса: Юрид. лит., 2001.
71. Кулаківський, В. Актуальні проблеми діяльності постійних комісій місцевих рад [Текст] / В. Кулаківський. – К. : Знання України, 2003.
72. Куйбіда, В. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні [Текст] : монографія / В. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001.
73. Кушніренко, О. Г. Комітети Верховної Ради України і проблеми підвищення ефективності їх діяльності [Текст] / О. Г. Кушніренко, Т. М. Слінько // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2000. – № 42. – С. 36–41.
74. Лабенська, Л. Взаємодія депутатів місцевих рад із сільським, селищним, міським головою: деякі питання [Текст] / Л. Лабенська // Право України. – 2003. – № 11. – С. 23–26.
75. Любченко, П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування [Текст] : монографія / П. М. Любченко. – Х. : Модель всесвіту, 2001.
76. Любченко, П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства [Текст] : монографія / П. М. Любченко. – Х. : Одиссей, 2006.

77. Любченко, П. М. Підсистеми публічної влади: правове регулювання їх взаємодії [Текст] / П. М. Любченко // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1998. – № 34. – С. 38–44.
78. Любченко, П. М. Територіальна громада: проблеми правового статусу [Текст] / П. М. Любченко // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 2. – Х. : Ін-т державного будівництва та місцевого самоврядування, 2002. – С. 50–60.
79. Лялюк, О. Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні [Текст] : монографія / О. Ю. Лялюк. – Х. : Право, 2008.
80. Лялюк, О. Ю. Загальна характеристика фінансової основи організації і діяльності місцевих рад [Текст] / О. Ю. Лялюк // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Вип. 73. – Х. : НЮАУ, 2005. – С. 75–83
81. Лялюк, О. Ю. Основні напрямки здійснення державного контролю за діяльністю місцевих рад [Текст] / О. Ю. Лялюк // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 101. – С. 45–51.
82. Магновський, І. Конституційні основи функціонування органів влади в Автономній Республіці Крим: порівняльно-правовий аспект [Текст] / І. Магновський // Підприємництво, господарство, право. – 2009. – № 6 (162). – С. 3–6.
83. Майданник, О. Організаційно-правові форми здійснення парламентського контролю в Україні [Текст] / О. Майданник // Право України. – 2003. – № 4. – С. 9–13.
84. Марцеляк, О. В. Інститут омбудсмана: теорія і практика [Текст] : монографія / О. В. Марцеляк. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2004.
85. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави [Текст] : монографія / за ред. Ю. М. Тодици, В. А. Шумілкіна. – Х. : Одиссей, 2004.
86. Методологічні проблеми правової науки [Текст] : матеріали міжнар. наук. конф. Харків, 13–14 грудня 2002 р. / Упорядники М. І. Панов, Ю. М. Грошевий. – Х. : Право, 2003.
87. Муніципальне право України [Текст] : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001.
88. Мягченко, М. Загальнотеоретичні засади діяльності органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні [Текст] / М. Мягченко // Право України. – 2000. – № 7. – С. 19–22.

89. Мяловицька, Н. А. Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим: проблеми теорії й практики [Текст] / Н. А. Мяловицька // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Г. Шевченка. – 2002. – Вип. 45. – С. 21–23.
90. Неделько, О. О. Взаємовідносини органів представницької та виконавчої влади в АРК: теоретично-практичний аспект [Текст] / О. О. Неделько // Вісн. Луган. акад. внутрішніх справ МВС. – 2004. – Вип. 3. – С. 69–78.
91. Нижник, Н. Р. Органи державної влади в Україні: структура, функції і тенденції розвитку [Текст] : навч. посіб. / Н. Р. Нижник (заг. ред.). – К. : ЗАТ «НІЧЛАВА», 2003.
92. Ольховський, Б. І. Роль комітетів Верховної Ради України в розробці законопроектів [Текст] / Б. І. Ольховський // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 66. – С. 12–20.
93. Ониськів, М. М. Організаційно-правові питання адміністративної реформи в Україні [Текст] : монографія / М. М. Ониськів. – К. : Юрид. думка, 2010.
94. Онупрієнко, А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз [Текст] : монографія / А. М. Онупрієнко. – Х. : Право, 2009.
95. Органи державної влади України [Текст] : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002.
96. Організаційно-правові проблеми створення та діяльності муніципальної міліції в Україні [Текст] : учбово-метод. посіб. / В. В. Кравченко (відп. ред.). – К. : Арніка, 2000.
97. Остапенко, О. Г. Конституційно-правовий статус органів самоорганізації населення в Україні [Текст] : монографія / О. Г. Остапенко. – Х. : ХНАДУ, 2009.
98. Охотский, Е. В. Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт [Текст] : монографія / Е. В. Охотский. – М. : МГИМО, 2002.
99. Панейко, Ю. Теоретичні основи самоврядування [Текст] : монографія / Ю. Панейко. – Львів : Літопис, 2002.
100. Петрів, І. М. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України [Текст] / І. М. Петрів // Держава і право. – Вип. 9. – 2001. – С. 132–139.
101. Петришин, О. Поняття посадової особи державного апарату [Текст] / О. Петришин // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2000. – № 2 (21). – С. 37–45.

102. Петришин, О. Види державної служби: загальнотеоретичний підхід [Текст] / О. Петришин // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2000. – № 4 (23). – С. 116–128.
103. Петришина, М. О. Нормотворчі повноваження органів місцевого самоврядування [Текст] / М. О. Петришина // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Х. : Право. – 2008. – Вип. 15 – С. 128 – 135.
104. Петришина, М. О. Нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування [Текст] / М. О. Петришина // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – Вип. 99. – С. 236 – 242.
105. Плахотнюк, Н. Повноваження Президента України як основний елемент інституту президентства в Україні [Текст] / Н. Плахотнюк // Вісн. Укр. Акад. держ. управління при Президентові України. – 1998. – №1. – С. 138–146.
106. Погорілко, В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність [Текст] : монографія / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000.
107. Постійні і тимчасові контрольні комісії місцевих рад (закон, практика, проблеми) [Текст]. – К. : Парламентське видавництво, 2001.
108. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів [Текст] : монографія / за ред. Ю. М. Тодики – Х. : Право, 2009.
109. Пронюк, Н. В. Еволюція законодавства про місцеве самоврядування в Україні та його відповідність міжнародним стандартам [Текст] / Н. В. Пронюк // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Міжнародні відносини. – 2003. – № 25–28. – С. 204–208.
110. Роговенко, Д. До питання про статус Рахункової палати України [Текст] / Д. Роговенко // Право України. – 2004. – № 7. – С. 121–125.
111. Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні [Текст] : наук.-практ. посіб. / за ред. В. В. Кравченка. – К. : Атіка, 2003.
112. Савченко, Л. А. Правовий статус Рахункової палати України [Текст] : монографія / Л. А. Савченко. – Ірпінь, 2002.
113. Салій, І. Українські міста: питання власності і муніципального управління [Текст] : навч. посіб. / І. Салій. – К. : ЕксОб, 2001.
114. Свирский, Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине [Текст] : учеб. пособ. / Б. М. Свирский. – Х. : Эспада, 2001.

115. Селіванов, В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти [Текст] : монографія / В. М. Селіванов. – К. : Ін Юре, 2002.
116. Сergyogina, S. G. Взаємодія держави й місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз історичних моделей та новітніх тенденцій [Текст] / С. Г. Сergyogina // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. – Вип. 83. – С. 3–13.
117. Сergyogina, S. G. Оптимізація статусу Президента як ключова ланка конституційної реформи в Україні [Текст] / С. Г. Сergyogina // Право України. – 2009. – № 6. – С. 23–28.
118. Сergyogina, S. G. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні [Текст] / С. Г. Сergyogina // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 1. – Х. : Ін-т державного будівництва та місцевого самоврядування, 2001. – С. 106–118.
119. Сergyogina, S. G. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні [Текст] : монографія / С. Г. Сergyogina. – Х. : Ксілон, 2001.
120. Смирнова, Є. В. Роль Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим в розбудові автономії [Текст] / Є. В. Смирнова // Держава і право : зб. наук. праць. – Вип. 11. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 82–87.
121. Советское строительство [Текст] : учебник / под ред. А. А. Безуглова. – М. : Юрид. лит., 1985.
122. Советское строительство [Текст] : учеб. пособие / под ред. О. Ф. Фрицко, В. Ф. Кузнецовой. – К. : Вища школа, 1988.
123. Соловйова, О. М. Акти відділів та управлінь місцевих державних адміністрацій [Текст] / О. М. Соловйова // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 2. – Х. : Ін-т державного будівництва та місцевого самоврядування, 2002. – С. 118–123.
124. Соляник, К. Є. Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи [Текст] : монографія / К. Є. Соляник. – Х. : Крок, 2004.
125. Соляник, К. Є. Проблеми правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад [Текст] / К. Є. Соляник // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – Вип. 85. – С. 17–23.
126. Штенко, Т. В. Правовий статус, система і організація роботи виборчих комісій [Текст] : монографія / Т. В. Штенко. – Х. : Видавець СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2006.

127. Сушинський, О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти [Текст] : монографія / О. І. Сушинський. – Львів. регіональний ін-т держ. упр. Укр. акад. держ. упр. при Президентові України, 2002.
128. Сушинський, О. І. Місцеві державні адміністрації: статус у контексті публічної влади [Текст] : монографія / О. І. Сушинський. – Л. : Укр. акад. держ. упр., 2002.
129. Тацій, В. Я. Проблеми реалізації Конституції України [Текст] / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2000. – № 2 (21). – С. 20–29.
130. Тацій, В. Я. Проблеми становлення і розвитку українського конституціоналізму [Текст] / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 1. – Х. : Ін-т державного будівництва та місцевого самоврядування, 2001. – С. 7–33.
131. Телешун, С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державне управління та органи місцевого самоврядування [Текст] / С. Телешун // Право України. – 2001. – № 6. – С. 28–31.
132. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [Текст] / А. П. Заєць (заг. ред.), О. М. Семьоркіна (уклад.). – К. : Український інформаційно-правовий центр, 2003. – Т. 1–2.
133. Тодика, Ю. Конституційний принцип гласності: поняття і сутність [Текст] / Ю. Тодика, В. Серьогін // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1998. – № 1 (12). – С. 50–58.
134. Тодика, Ю. М. Парламентський контроль як одна з форм реалізації принципу гласності щодо діяльності Кабінету Міністрів України [Текст] / Ю. М. Тодика, В. О. Серьогін // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – Вип. 40. – С. 26–32.
135. Тодыка, Ю. Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус [Текст] : монографія / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Харьков : Факт, 1999.
136. Травянюк, О. Організаційні аспекти роботи голови міської ради [Текст] / О. Травянюк // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – С. 491–495.
137. Трачук, П. А. Державне будівництво та місцеве самоврядування [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / П. А. Трачук. – Закарпатський держ. ун-т. – Чернівці : Наші книги, 2007.

138. Трачук, П. А. Основні форми безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні [Текст] / П. А. Трачук // Держава і право : зб. наук. пр. Вип. 17. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – С. 102–105.
139. Фадеєв, В. И. Советское строительство как наука: становление и развитие (1917–1936 гг.) [Текст] / В. И. Фадеєв. – М. : ВЮЗИ, 1986.
140. Фрицький, О. Ф. Конституційне право України [Текст] : підручник / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002.
141. Фролов, М. Ю. Міліція місцевого самоврядування (муніципальна міліція) : проблеми, перспективи розвитку [Текст] / М. Ю. Фролов // Вісн. Ун-ту внутрішніх справ. – 1999. – № 9. – С. 282–285.
142. Чапала, Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : теоретико-правовий аналіз [Текст] : монографія / Г. В. Чапала. – Х. : Право, 2006.
143. Челомбитько, Л. В. Організаційно-правові форми реалізації принципу гласності в місцевому самоврядуванні в Україні [Текст] / Л. В. Челомбитько // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 65. – С. 47–53.
144. Чикурлій, С. О. Конституційно-правове регулювання системи органів виконавчої влади України [Текст] / С. О. Чикурлій // Держава і право : зб. наук. праць. Вип. 19. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 219–225.
145. Чукаєва, В. Государственное строительство и самоуправление Украины [Текст] : учеб. пособие / В. Чукаєва. – Днепропетровск, 1999.
146. Харченко, В. Ф. Теоретичні питання визначення функції органу виконавчої влади [Текст] / В. Ф. Харченко // Держава і право : зб. наук. праць. – Вип. 19. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 289–294.
147. Цветков, А. М. Місце і роль центральних органів виконавчої влади в системі органів виконавчої влади України [Текст] / А. М. Цветков // Держава і право : зб. наук. пр. – Вип. 18. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – С. 167–173.
148. Шаповал, В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні [Текст] : навч. посіб. / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова / Укр. акад. держ. управління при Президентові України. – К. : УАДУ, 2000.
149. Швачка, Г. О. Нормотворча діяльність органів влади Автономної Республіки Крим як особлива форма реалізації їх компетенції [Текст] / Г. О. Швачка // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 2. – Х. : Ін-т державного будівництва та місцевого самоврядування, 2002. – С. 124–129.

150. Шемшученко, Ю. С. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи [Текст] : монографія / Ю. С. Шемшученко (ред.). – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001.
151. Шестак, В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) [Текст] : монографія / В. С. Шестак. – Х. : Основа, 2003.
152. Шинкарь, Л. В. Становлення муніципальної служби в Україні [Текст] / Л. В. Шинкарь // Держава і право : зб. наук. праць. – Вип. 19. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 205–210.
153. Щебетун, И. С. Организационно-правовые гарантии местного самоуправления в Украине [Текст] : монография / И. С. Щебетун. – Донецк : Дельта, 2002.
154. Яворский, В. Д. Принцип народовластия и абсентеизм [Текст] / В. Д. Яворский // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2002. – Вип. 52. – С. 63–69.
155. Ярмиш, О. Н. Проблеми взаємовідносин між правоохоронними органами та населенням: вітчизняний та зарубіжний досвід [Текст] / О. Н. Ярмиш // Вісн. Ун-ту внутрішніх справ. – 1999. – № 8. – С. 245–252.

Зміст

Вступ	3
Глава 1. Державне будівництво і місцеве самоврядування як наука та навчальна дисципліна	5
§ 1. Поняття державного будівництва і місцевого самоврядування.....	5
§ 2. Основні напрями здійснення державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні	8
§ 3. Поняття, предмет і система науки державного будівництва і місцевого самоврядування.....	11
§ 4. Історичний розвиток науки державного будівництва і місцевого самоврядування.....	20
§ 5. Методологічні основи та джерела науки державного будівництва і місцевого самоврядування	27
§ 6. Поняття, система навчальної дисципліни «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» та її значення для підготовки юристів	35
Питання для самоперевірки	37
Глава 2. Поняття й елементи організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні	39
§ 1. Загальна характеристика елементів організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні	39
§ 2. Системно-структурна організація органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні	42
§ 3. Система принципів організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування	46
§ 4. Поняття, правове регулювання та співвідношення функцій і компетенції органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.....	52

§ 5. Поняття і система форм діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.....	56
§ 6. Поняття і система методів діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування	62
§ 7. Наукова організація управлінської праці в органах державної влади і місцевого самоврядування, її основні вимоги	70
Питання для самоперевірки	72

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	73
§ 2. Територіальна основа системи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні	75
§ 3. Правова основа організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні	77
§ 4. Матеріальна і фінансова основа організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні	79
Питання для самоперевірки	85

Глава 4. Організація роботи Верховної Ради України

§ 1. Основи організації та діяльності Верховної Ради України.....	86
§ 2. Організаційна будова та функції Верховної Ради України.....	88
§ 3. Форми роботи Верховної Ради України.....	92
§ 4. Порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради України.....	95
§ 5. Особливості підготовки і проведення першої сесії Верховної Ради України нового скликання	99

§ 6. Організація проведення слухань у Верховній Раді України.....	102
§ 7. Методи роботи Верховної Ради України	104
§ 8. Організація прийняття актів Верховної Ради України.....	105
Питання для самоперевірки	110

Глава 5. Організація роботи органів та посадових осіб Верховної Ради України..... 111

§ 1. Організація роботи Голови Верховної Ради України та його заступників.....	111
§ 2. Система, будова та порядок утворення комітетів Верховної Ради України	115
§ 3. Функції та компетенція комітетів Верховної Ради України.....	117
§ 4. Форми і методи роботи комітетів Верховної Ради України.....	119
§ 5. Організація роботи тимчасових комісій Верховної Ради України.....	122
§ 6. Структура, функції та організація роботи апарату Верховної Ради України	125
§ 7. Організація роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.....	129
Питання для самоперевірки	135

Глава 6. Організація роботи народних депутатів України..... 136

§ 1. Організація підготовки і проведення виборів народних депутатів України.....	136
§ 2. Організація роботи народних депутатів України у Верховній Раді України та у виборчому окрузі	138
§ 3. Запити і звернення народних депутатів України, порядок їх внесення і розгляду.....	142
§ 4. Гарантії діяльності народних депутатів України	145
§ 5. Організація роботи депутатських фракцій (депутатських груп). Погоджувальна рада депутатських фракцій (депутатських груп)	148
Питання для самоперевірки	150

Глава 7. Організація роботи Президента України	151
§ 1. Основи організації і діяльності Президента України	151
§ 2. Організація підготовки і проведення виборів Президента України.....	152
§ 3. Функції Президента України	155
§ 4. Форми і методи діяльності Президента України	159
§ 5. Організація прийняття та виконання актів Президента України.....	165
§ 6. Структура, функції, організація роботи апарату Президента України.....	167
Питання для самоперевірки	172
Глава 8. Організація роботи Кабінету Міністрів України	174
§ 1. Основи організації і діяльності Кабінету Міністрів України.....	174
§ 2. Порядок утворення і будова Кабінету Міністрів України.....	176
§ 3. Функції Кабінету Міністрів України.....	179
§ 4. Форми і методи діяльності роботи Кабінету Міністрів України.....	184
§ 5. Організація прийняття та виконання актів Кабінету Міністрів України	188
§ 6. Організація роботи робочих, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Кабінету Міністрів України	193
§ 7. Структура, функції та організація роботи апарату Кабінету Міністрів України	198
Питання для самоперевірки	203
Глава 9. Організація роботи центральних органів виконавчої влади в Україні	205
§ 1. Основи організації і діяльності центральних органів виконавчої влади	205
§ 2. Система та функції центральних органів виконавчої влади	207
§ 3. Порядок утворення та організаційна будова центральних органів виконавчої влади	210

§ 4. Форми і методи діяльності центральних органів виконавчої влади	215
Питання для самоперевірки	222

Глава 10. Організація роботи місцевих державних адміністрацій.....

§ 1. Основи організації і діяльності місцевих державних адміністрацій.....	223
§ 2. Система, порядок утворення і будова місцевих державних адміністрацій.....	224
§ 3. Функції та компетенція місцевих державних адміністрацій.....	227
§ 4. Голова місцевої державної адміністрації та його заступники, їх повноваження й організація роботи.....	230
§ 5. Форми і методи діяльності місцевих державних адміністрацій.....	232
§ 6. Відділи, управління та інші органи місцевої державної адміністрації, її апарат, організація їх роботи.....	235
Питання для самоперевірки.....	237

Глава 11. Організація роботи Верховної Ради Автономної Республіки Крим

§ 1. Основи організації та діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим.....	238
§ 2. Організація підготовки і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.....	239
§ 3. Організаційна будова та функції Верховної Ради Автономної Республіки Крим.....	241
§ 4. Організація роботи органів і посадових осіб Верховної Ради Автономної Республіки Крим	244
§ 5. Організація роботи депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.....	247
§ 6. Форми і методи діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим.....	250
§ 7. Апарат Верховної Ради АРК та організація його роботи.....	252
Питання для самоперевірки.....	254

Глава 12. Організація роботи органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим	255
§ 1. Порядок утворення і будова Ради міністрів Автономної Республіки Крим	255
§ 2. Функції Ради міністрів Автономної Республіки Крим.....	256
§ 3. Форми і методи діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим	258
§ 4. Організація роботи апарату Ради міністрів Автономної Республіки Крим	260
§ 5. Організація діяльності інших органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим.....	261
Питання для самоперевірки	263
Глава 13. Засади місцевого самоврядування	264
§ 1. Поняття і система місцевого самоврядування в Україні.....	264
§ 2. Територіальна громада — первинний суб'єкт місцевого самоврядування.....	266
§ 3. Принципи місцевого самоврядування в Україні.....	270
§ 4. Функції місцевого самоврядування в Україні	271
§ 5. Основи місцевого самоврядування	273
§ 6. Гарантії місцевого самоврядування в Україні	276
Питання для самоперевірки	278
Глава 14. Організація роботи представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування	279
§ 1. Правовий статус і будова місцевих рад.....	279
§ 2. Функції та компетенція місцевих рад	282
§ 3. Форми та методи діяльності місцевих рад	285
§ 4. Організація роботи постійних і тимчасових комісій місцевих рад	290
§ 5. Апарат місцевої ради і організація його роботи	292
§ 6. Служба в органах місцевого самоврядування. Організація роботи сільського, селищного, міського голови, секретаря ради, голови обласної, районної ради та його заступників.....	294

§ 7. Організація роботи органів самоорганізації населення.....	298
Питання для самоперевірки.....	302

Глава 15. Організація роботи депутатів місцевих рад..... 303

§ 1. Організація підготовки і проведення виборів депутатів місцевих рад.....	303
§ 2. Організація роботи депутатів місцевих рад у радах.....	306
§ 3. Організація роботи депутатів місцевих рад у виборчих округах.....	308
§ 4. Депутатські запити, звернення, запитання, порядок їх внесення і розгляду.....	310
§ 5. Гарантії діяльності депутатів місцевих рад.....	312
Питання для самоперевірки.....	315

Глава 16. Організація роботи виконавчих органів місцевих рад..... 316

§ 1. Порядок формування і будова виконавчих комітетів місцевих рад.....	316
§ 2. Форми і методи роботи виконавчих комітетів місцевих рад.....	318
§ 3. Організація роботи апарату виконавчих комітетів.....	321
§ 4. Система, будова, порядок утворення та форми роботи відділів, управлінь, комісій та інших виконавчих органів рад.....	322
§ 5. Функції та компетенція виконавчих органів місцевих рад.....	325
Питання для самоперевірки.....	326

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..... 327

§ 1. Відносини органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян.....	327
--	-----

§ 2. Відносини органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування із судовими органами та органами юстиції	330
§ 3. Відносини органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з органами прокуратури, Служби безпеки України та органами внутрішніх справ	332
Питання для самоперевірки	337
Список рекомендованої літератури	338

Навчальне видання

**ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО
І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

Підручник

За редакцією кандидата юридичних наук,
доцента *С. Г. Серьогіної*

2-ге видання, перероблене та доповнене

Редактор *А. В. Єфименко*
Комп'ютерна верстка *О. І. Євтєєвої*

Підписано до друку з оригінал-макета 12.09.2011
Формат 60×90 $\frac{1}{16}$. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Обл.-вид. арк. 19,52. Ум. друк. арк. 20,93. Вид. № 605.
Тираж 2000 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а

Тел./факс (057) 716-45-53

Сайт: www.pravo-izdat.com.ua

E-mail для авторів: proizvodstvo@pravo-izdat.com.ua

E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.

Віддруковано згідно наданого оригінал-макета
у ТОВ «Фактор-Друк»
61030, м. Харків, вул. Саратовська, 51