

Відродження місцевого самоврядування в Україні як принципово нової організації діяльності публічної влади на місцях потребує з'ясування сутності його класифікаційних ознак за умов необхідності запровадження заходів, спрямованих на забезпечення стійкого розвитку відповідних територій. Вагоме місце в розкритті змісту системи місцевого самоврядування належить класифікаційним аспектам суб'єктів місцевого самоврядування. Розуміння їх основного змісту є визначальним, оскільки саме поділ суб'єктів системи місцевого самоврядування визначає спрямованість муніципальної влади, основний зміст діяльності та призначення.

Питання класифікації суб'єктів системи місцевого самоврядування вже стало предметом розгляду багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників. Серед них слід зазначити В.В. Кравченка, В.С. Куйбіду, О.Ф. Фрицького, О.В. Дімову, В.О. Серьогіна, Ю.В. Делію, П.Д. Біленчука, М.В. Підмогильного, О.Д. Лазора. Однак, при дослідженні цього питання більшість дослідників основну увагу звертають на систему місцевого самоврядування, правову природу суб'єктного складу, а не на їх класифікацію. Саме тому, об'єктом дослідження даної статті є питання класифікації суб'єктів системи місцевого самоврядування за різними функціональними ознаками.

Провести класифікацію суб'єктів системи місцевого самоврядування є достатньо складним процесом, так як не існує єдиної точки зору з приводу поняття місцевого самоврядування. Оскільки вся сукупність суб'єктів системи місцевого самоврядування має вираження конкретних форм, то в процесі дослідження системи муніципальної влади в Україні потрібно з'ясувати, що собою представляють суб'єкти системи місцевого самоврядування, які їх загальні риси і як вони взаємодіють один з одним.

Для проведення класифікації істотне значення має визначення характерних ознак системи місцевого самоврядування. Термін «ознака» уособлює в собі особливість предмета або явища, яка визначає подібність свого носія до інших об'єктів пізнання або відмінність від них. Ознаки невіддільні від свого носія і не мають самостійного існування; вони можуть розглядатися

окремо лише завдяки здатності людського мислення до абстрагування [1, С.445-446]. Г.В. Атаманчук відзначає такі основні ознаки системи місцевого самоврядування: 1) уособлює собою поєднання держави та суспільства; 2) в ній мають місце сполучення громадських форм та владних повноважень; 3) є засобом реалізації ініціативи та практичного здійснення самодіяльності, втілення творчої енергії та відповідальності населення за місцем проживання; 5) виступає однією з форм реалізації прав та свобод людини і громадянина [2, с. 133].

В свою чергу, О.Н. Ярмиш та В.О. Серьогін виділяють наступні ознаки системи місцевого самоврядування: по-перше, займає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, виступаючи специфічною формою публічної влади, яка не є складовою частиною механізму державної влади; по-друге, має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення – предмети відання, перелік яких закріплюється законодавством; по-третє, самостійність системи місцевого самоврядування, яка знаходить свій вияв у організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [3, с.487]. Поряд із зазначеними ознаками Ю.П. Битяк вказує також правову автономію системи органів муніципальної влади, тобто систему місцевого самоврядування наділено своїми власними повноваженнями, передбаченими Конституцією та чинним законодавством України. В межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій [4, с.92].

Однією з головних ознак системи місцевого самоврядування в Україні є наявність специфічних суб'єктів місцевого самоврядування - територіальних громад. Їх специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб'єкта [5, с.17]. Система місцевого самоврядування наділена правами запроваджувати і збирати місцеві податки, збори та платежі й справедливо використовувати їх в інтересах всієї громади;

виконує лише властиві їй функції та здійснює делеговані державою адміністративні повноваження [6, с.9].

Таким чином, проаналізувавши всю сукупність ознак системи місцевого самоврядування, сформульовано власне бачення: 1) первинний суб'єкт – це територіальна громада; 2) являється демократичною інституцією; 3) наділена правовою, організаційною та фінансово-економічною автономією; 4) користується підтримкою з боку держави; 5) наділена властивими їй функціями та повноваженнями у межах вирішення питань місцевого значення; 6) має чітко визначену структуру, закріплену чинним законодавством; 7) має механізм відповідальності перед населенням. З огляду на це, система муніципальної влади являється вираженням потреб територіальних громад, що характеризується автономією у вирішенні питань місцевого значення, яку органи державної влади забезпечують і контролюють згідно з Конституцією та законами України.

Остаточно система суб'єктів місцевого самоврядування була сформована з прийняттям Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» остаточно сформовано систему місцевого самоврядування. Але із самого поняття місцевого самоврядування, яке дає нам цей Закон випливає, що це не тільки право, а й реальна здатність громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. А цю здатність громада може самостійно реалізувати тільки використовуючи різноманітні форми безпосереднього народовладдя. Тому законодавче визначення системи місцевого самоврядування є неповним і може розглядатися тільки як система суб'єктів місцевого самоврядування, або, як зазначається в деякій навчальній літературі, як система місцевого самоврядування в структурно-організаційному плані [3, с.489].

Отже, виходячи з положень ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та основних ознак системи місцевого

самоврядування, можна провести класифікацію суб'єктів системи місцевого самоврядування, виходячи з різних критеріїв її оцінки. Взагалі, поняття «класифікація» походить від латинського *classis* — розряд, клас. Латинський корінь визначає «квінтесенцію» цього поняття, його найістотніше, найсуттєвіше значення: поділ предметів певної сукупності за спільними ознаками з утворенням системи класів цієї сукупності. Це означає, що під класифікацією розуміють систему підпорядкованих деякій ознаці понять (класів) у певній галузі знань або діяльності людини, використовувану як засіб для встановлення взаємозв'язків між цими поняттями (класами).

Будуючи таку систему підпорядкованих понять, використовують певні спільні ознаки, притаманні цим поняттям. Вони називаються ознаками класифікації і відіграють вирішальну роль в отриманні результату класифікації. Розрізняють натуральну класифікацію, коли за її ознаку беруть істотні ознаки понять, що розглядаються, і штучну класифікацію, коли для неї використовуються несуттєві ознаки (наприклад, класифікація в алфавітному порядку) [7, с.40].

На основі вищезазначеного, під класифікацією суб'єктів системи місцевого самоврядування необхідно розуміти натуральний поділ всієї сукупності структурних елементів місцевого самоврядування, що здійснюється на основі характерних рис, які визначають їх значення в житті суспільства.

1. За способом прийняття рішень система суб'єктів місцевого самоврядування поділяється на: а) одноособові; б) колегіальні [8, с.29].

До одноособових органів місцевого самоврядування відноситься сільський, селищний, міський голова, а також голова районної у місті ради. Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села, селища, міста, яка представляє громаду і забезпечує реалізацію законних прав та інтересів останньої. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом

таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України [9].

Колегіальними суб'єктами місцевого самоврядування виступають територіальна громада, органи місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст), рішення яких мають колективний характер.

Поряд з індивідуальними та колегіальними суб'єктами системи місцевого самоврядування Ю.В. Делія називає групових. Груповим суб'єктом муніципальної влади є органи самоорганізації населення (комітети громадських територіальних об'єднань). Території із завершеним плануванням структур мають також будинкові, вуличні, квартальні комітети, що утворюються за рішенням районних в місті рад. Повноваження органів самоорганізації населення в муніципальному правотворчому процесі визначено Законом України «Про органи самоорганізації населення», а передача повноважень – рішеннями ради [10, с.66].

2. За способом призначення суб'єктів: 1) виборні; 2) постійні. В Україні посади працівників органів місцевого самоврядування поділяються на виборні та на «постійні» посади, а також ті, які не підпадають під дію Закону України «Про місцеве самоврядування» (технічні працівники та обслуговуючий персонал). До виборних посад належать ті, що обираються

територіальною громадою, а також ті, на які особи обираються або затверджуються відповідним органом самоврядування. Впливати на цей процес практично неможливо. До «постійних» посад відносять ті, на які особи призначаються на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. Це, як правило, стосується посад радників та помічників (патронажна служба). Також існує поділ на керівників і спеціалістів. Тому різниця набуття посади та проходження служби в органах місцевого

самоврядування унеможлиблює створення стандартної системи організації професійного навчання [11].

3. Характерною рисою місцевого самоврядування є те, що їхня структура побудована не за класичним поділом влади на законодавчу, виконавчу та судову, а розподілом органів на представницькі та виконавчі. Сучасна система представницьких органів місцевого самоврядування складається з двох рівнів: 1) сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради - представницькі органи місцевого самоврядування, які представляють відповідні сільські, селищні, міські або внутрішньоміські (районні у місті) територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України [12, с.27]. Ради наділені представницькими повноваженнями у відповідності до ст.ст. 25, 26, 43, 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; 2) районні та обласні ради - представляють спільні (інтегровані на регіональному рівні) інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, що є на території певного району чи області. Втім, наявність таких двох рівнів аж ніяк не дає підстав підпорядковувати ради першого рівня другому. На базовому рівні: село, селище, місто (незалежно від того, чи це місто обласного чи районного значення, обласний центр чи районний) діє модель організації влади «голова – рада». Загальні засади обрання посадових осіб територіальних громад, функціонування органів місцевого самоврядування цього рівня та їх повноваження типові [13, с.11]. До представницьких відносяться також органи самоорганізації населення.

Згідно з нормами ст. 141 Основного Закону нашої держави до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років [14]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і

повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами створюються виконавчі органи рад — виконавчі комітети, які здійснюють виконавчі повноваження у відповідності до ст.ст. 27-41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Виконавчий комітет є юридичною особою. Його утворює рада на строк своїх повноважень у складі голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконкому сільської, селищної, міської ради за посадою входить також секретар відповідної ради. Кількісний і персональний склад виконавчого комітету визначає відповідна рада за поданням її голови. Основними структурними підрозділами виконкому є відділи й управління (ст.51) [9].

Для сучасної системи місцевого самоврядування нашої держави ще й характерні зв'язки координації. Відповідно до ст. 15 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України. Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися владні повноваження органів місцевого самоврядування [9].

Таким чином, проведена класифікація системи місцевого самоврядування в Україні в повній мірі дає змогу зрозуміти значення системи муніципальної влади, її структурних елементів; межі повноважень органів місцевого самоврядування; взаємовідносини місцевого самоврядування з органами державної влади.