

2. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907–2009 роки. — К. : Леста, 2009.
3. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Ін Юре, 2003.

### Анотація

*Пухтинський М.* Концептуальні аспекти реформування територіальної організації влади. — Стаття.

У статті досліджуються концептуальні аспекти щодо реформи територіальної організації влади в контексті вдосконалення конституційного регулювання, здійснення адміністративної реформи.

*Ключові слова:* територіальна організація влади, виконавча влада, місцеве самоврядування.

### Аннотация

*Пухтинский М.* Концептуальные аспекты реформирования территориальной организации власти. — Статья.

В статье исследуются концептуальные аспекты реформы территориальной организации власти в контексте совершенствования конституционного регулирования, осуществления административной реформы.

*Ключевые слова:* территориальная организация власти, исполнительная власть, местное самоуправление.

### Summary

*Puhtinskii M.* Conceptual aspects of the territorial organization power reform. — Article.

The article examines the conceptual aspects of the reform of the territorial organization of power in the context of improving the constitutional regulation, implementation of administrative reform.

*Keywords:* organization of territorial power, executive power, local self-government.

УДК 352.075.3(477)

*Ю. Ю. Бальцій*

## ОСНОВНІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТАХ УКРАЇНИ

Проблема становлення і розвитку державності в Україні на основі норм Конституції України є однією з актуальніших проблем реформування політичної, економічної і духовної систем суспільства, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, входження України до європейського і світового співтовариства.

Однією з форм реалізації народовладдя і одним із найважливіших демократичних інститутів суспільства і держави є місцеве самоврядування, яке значно впливає на становлення та розвиток державності в Україні, сприяє децентралізації державної влади, активізації участі населення в управлінні державними та місцевими справами, вирішенні соціально-економічних питань.

Ефективне місцеве самоврядування неможливо без створення його ефективної організаційної форми. Одним із центральних питань, що постає в процесі розробки концепції конституційної реформи та її реалізації, є питання про

організацію влади на субнаціональних рівнях управління — область, район, місто, район в місті, селище, село. Це питання тісно пов'язане з муніципальною реформою та подальшим розвитком місцевого самоврядування як відносно автономної форми публічної влади, в рамках якої здійснюється управління місцевими і деякими загальнодержавними (шляхом реалізації делегованих повноважень) справами.

Цьому питанню присвячені наукові праці багатьох вітчизняних вчених: М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, та ін., які найбільш гостро обговорюють питання про становлення та розвиток місцевого самоврядування. У той же час стан розбудови місцевого самоврядування в Україні недостатньо досліджений. У цій статті ставиться мета розглянути окремі проблеми становлення основних моделей місцевого самоврядування в містах України.

За роки розбудови незалежної Української держави використовувалося декілька принципово відмінних між собою моделей організації влади, які відображали різний ступінь децентралізації влади: починаючи від «радянської» командно-адміністративної системи прямого державного управління на місцях і закінчуючи спробою запровадити щось на зразок повністю децентралізованої «англо-американської» системи, за якої на всіх субнаціональних територіальних рівнях управління були ліквідовані органи державної виконавчої влади загальної компетенції, а їх функції передані виконавчим органам місцевого самоврядування.

На жаль, всі ці моделі не змогли забезпечити ефективного управління, носили штучний характер і не відповідали реаліям сучасного стану суспільного та економічного життя України.

Отже, на сучасному етапі нагальною потребою є теоретичний аналіз та дослідження випробуваних як в містах України, так і в зарубіжних країнах організаційних форм місцевого самоврядування, насамперед того, що світова практика демонструє значну різноманітність форм (систем) муніципального управління.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. територіальні громади України здійснюють самоврядування у рамках континентальної системи та організаційної форми «рада — голова». У світовій практиці (у зарубіжних країнах більш поширеною є назва «рада — мер») відомі два різновиди цієї форми, а саме: «рада — сильний мер» та «рада — слабкий мер». Уявляється, що такі назви є точнішими, ніж «слабка рада — сильний мер» та «сильна рада — слабкий мер». Незважаючи на те, що роль ради в кожному з цих двох різновидів має свої особливості, головне розходження полягає не в тому, що в одному випадку — сильний мер, а в іншому — сильна рада, а в тій ролі і в тих повноваженнях, що належать саме меру. Різниця між повноваженнями мера в обох різновидах настільки істотна, що деякі автори називають моделі «рада — слабкий мер» і «рада — сильний мер» не різновидами організаційної форми «рада — мер», а цілком самостійними організаційними формами місцевого самоврядування [1].

Дуже цікава точка зору з цього питання у В. Ковалю, який вважає, що принцип взаємовідносин у системі місцевого самоврядування, котрий законодавець буде вважати більш прийнятним для України («рада — слабкий голова» або «рада — сильний голова»), буде залежати від подальшого розвитку законодавства — наприклад, від адекватного визначення статусу місцевих голів [2]. На жаль, на сучасному етапі неможливість чітко визначити різновид форми місцевого самоврядування в Україні пов'язана не з тим, що знайдено оптимальне співвідношення між обома різновидами організаційної форми «рада — мер» (тобто не з тим, що створено новий ефективний різновид цієї форми), а з численними прогалинами у законодавстві, з відсутністю правового регулювання істотних питань. Після прийняття Закону всі зміни, що до нього вносилися, стосувалися або компетенції сільських, селищних та міських рад, або повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, або повноважень сільського, селищного, міського голови, або повноважень районних та обласних рад.

Після набрання чинності Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» Конституційним Судом України розглянуті подання груп народних депутатів України з приводу офіційного тлумачення деяких положень статей Конституції України і Закону та щодо відповідності Конституції України деяких частин Закону. Уявляється, що вирішення обох справ (справи про сумісництво посад народного депутата України і міського голови [3] та справи про місцеве самоврядування [4]) цілком на користь суб'єктів права на конституційне подання, давало б підстави для ствердження, що різновид організаційної форми місцевого самоврядування в Україні ще більше наблизився до різновиду «рада — сильний мер» у його класичному вигляді.

З сучасної практики організації місцевого самоврядування в українських містах з районним поділом відомі три основні моделі управління: «міська рада — районна рада», «міська рада — адміністрація міської ради в районі», «рада — державна адміністрація».

Перша модель: «міська рада — районна рада» характеризується такими рисами:

1. Відсутність підпорядкованості по «вертикалі»: районна у місті рада та її виконавчі органи не підпорядковані міському голові, міській раді та її виконавчим органам. Вони самостійно здійснюють свою діяльність у межах повноважень, визначених міською радою відповідно до закону. Подібна схема управління склалася в більшості міст із районним поділом (наприклад, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Одеса, Харків, Чернігів, Чернівці).

2. Чітке розмежування повноважень між загальноміським та районним рівнями управління.

3. Автономність районного рівня управління в межах повноважень, визначених міською радою.

При такій організації управління першочергового значення набуває питання чіткого розмежування повноважень між загальноміським та районним рівнями управління, без вирішення якого неможливо усунути конкуренцію компе-

тенцій різних рівнів управління і, відповідно, гарантувати організаційну автономність органів місцевого самоврядування районного рівня, захистити їх від надмірної адміністративної опіки з боку органів загальноміського рівня.

До позитивних рис цієї моделі на нашу думку можна віднести: по-перше, можливість для громади району в місті впливати на процес прийняття рішень на районному рівні, по-друге, прозорість діяльності районної адміністрації завдяки контролю з боку представницького органу — районної у місті ради. Основним негативним моментом є можливість протистояння загальноміських та районних у місті органів внаслідок конкуренції компетенцій або за умови різної політичної орієнтації більшості депутатів у міській та районній у місті рад.

Друга модель: «міська рада — адміністрація міської ради в районі» не передбачає утворення районних у місті рад, а управління на районному рівні здійснюють районні органи міської влади (районні адміністрації, районні департаменти тощо), вона характеризується такими рисами:

1. Відсутність на районному рівні представницького органу.

2. Ієрархія управління — районний рівень підпорядкований загальноміському рівню.

Подібна схема міського управління існує сьогодні, зокрема, у Львові, Миколаєві, Маріуполі (за винятком одного району).

До позитивних моментів цієї моделі можна віднести те, що вона: по-перше, виключає протистояння загальноміського та районного у місті рівнів управління; по-друге, вона забезпечує реалізацію в межах міста єдиної муніципальної політики. Негативним є те, що ця модель, по-перше, суттєво звужує можливості територіальної громади району в місті контролювати діяльність районної адміністрації; по-друге, не дозволяє надійно забезпечити врахування особливостей району у місті.

Третя модель: «рада — державна адміністрація». Ця модель притаманна лише двом містам України — Києву та Севастополю. Вона пов'язана з особливим конституційним статусом цих міст і заснована на поєднанні місцевого самоврядування та прямого державного управління.

Особливостями даної моделі є:

1. Наявність специфічних функцій, обумовлених місією міста, реалізацію яких покладено на загальноміські та районні у місті органи. Так, наприклад, Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ» (ст. 4) [5] до таких функцій відносить: створення належних умов для діяльності у місті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій, установ і закладів науки, освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, місцем розташування яких відповідно до законодавства визначено місто Київ; вирішення питань щодо розміщення центральних органів, які утворюються Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, а також дипломатичних представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій в Україні; надання на договірних засадах комунальних, інженерних, соціально-культур-

них, транспортних, інформаційних та інших послуг державним органам, дипломатичним представництвам іноземних держав, представництвам міжнародних організацій, розміщеним у місті Києві; взаємодія з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України при розробленні та здійсненні ними заходів, програм та проектів, що зачіпають інтереси столиці; здійснення заходів щодо збереження та відновлення пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають національне значення; виконання інших функцій міста Києва, передбачених у законодавстві України, специфічних для функціонування Києва як столиці держави, в межах законодавства України.

З метою забезпечення реалізації цих функцій органи та посадові особи місцевого самоврядування у місті Києві наділяються цим Законом додатковими повноваженнями (ст. ст. 17, 22).

2. Функціонування на всіх рівнях (загальноміському та районному в місті) як органів місцевого самоврядування, так і органів виконавчої влади — міська, районні у місті державні адміністрації.

3. Відсутність у міської та районних у місті рад власних виконавчих органів (виконавчих комітетів, відділів та управлінь) із самостійним статусом, їх функції виконують відповідні державні адміністрації одночасно з виконанням функцій виконавчої влади (п. 2 Прикінцевих положень Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ»).

Слід зазначити, що Київська міська рада має власну адміністративну структуру в складі: Секретаріату, Президії, постійних комісій.

Секретаріат здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів; сприяє здійсненню взаємодії з міською державною адміністрацією та районними у місті радами. Структура Секретаріату, його чисельність, витрати на утримання встановлюються радою за поданням київського міського голови. Секретаріат за посадою очолює заступник київського міського голови — секретар міської ради.

Президія є дорадчим органом ради. Рішення Президії носять рекомендаційний характер. До складу Президії входять київський міський голова, його заступник по роботі в раді, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

4. Необхідність утворення районних у місті рад прямо передбачена Законом України «Про столицю України — місто-герой Київ», у силу чого ні територіальна громада міста, ні міська рада не можуть самостійно вирішувати питання щодо їх існування. Так, система місцевого самоврядування у місті Києві включає: територіальну громаду міста, представницькі органи територіальної громади, міського голову, міську раду, виконавчий орган міської ради, районні в місті ради та їх виконавчі органи, органи самоорганізації населення.

Місто Київ, відповідно до ст. 133 Конституції України, має спеціальний статус, згідно з яким на одному рівні управління паралельно функціонують органи місцевого самоврядування та територіальні органи державної виконав-

чої влади, збалансоване функціонування яких здійснюється відповідно до Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ».

Систему адміністративно-територіального поділу міста Києва становлять 10 районів у місті.

Стосунки між органами Київської міської та районних у місті влад регламентовані положеннями ст. 119 та ст. 143 Конституції України та глави 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що забезпечує єдину організаційну, комплексну та збалансовану систему управління соціально-економічним розвитком міста.

Питання організації управління районами в місті Києві належить до компетенції Київської міської ради і вирішуються відповідно до статті 140 Конституції України та регулюються згідно до положень Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ», рішень міської ради про управління районами міста.

Положення Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» чітко регламентують перелік функцій, повноважень та відповідальності; перелік прав, обов'язків та відповідальності місцевого самоврядування та виконавчих структур, (місцевої самоврядної та державної).

Районні у місті ради та їх виконавчі органи відповідно до Конституції України та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у місті, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, а також здійснюють інші повноваження, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», в обсягах і межах, що визначаються Київською міською радою.

Київська міська рада може передавати районним у місті радам у власність або в управління об'єкти комунальної власності міста Києва в порядку, передбаченому законами України.

З іншого боку, оскільки матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, що є в комунальній власності районів і міста, то рішення про наділення міської ради правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальної громади району в місті, мають прийматись на місцевому референдумі відповідної районної в місті громади. Органи державної влади не втручаються у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. У кожному районі в місті діє відповідна районна рада, яка очолюється головою районної в місті ради.

Голова районної у місті Києві ради обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням. Голова районної у місті Києві ради регулярно інформує районну раду на пленарних засіданнях про рішення державних органів, які стосуються діяльності органів місцевого самоврядування у місті Києві, а також про видані ним розпорядження. У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини

депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування. Питання про звільнення голови ради може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу ради.

Районні в місті Києві ради відповідно до ст. 5 Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» мають власні виконавчі органи, які утворюються відповідною районною в місті радою, підзвітні та підконтрольні відповідним радам та практично вирішують питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади. По суті, функції виконавчих органів районних у місті Києві рад виконують не виконавчі комітети, а відповідні місцеві державні адміністрації. Вони підзвітні і підконтрольні районним у місті радам з питань, віднесених до сфери місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 2 ст. 140 Конституції України організація виконавчих органів місцевих рад в Києві та Севастополі, як в містах загальнодержавного значення, на відміну від всіх інших міст України, має особливості і визначається окремими законами. Згідно з Законом система місцевого самоврядування міст повинна включати в себе територіальну громаду, міську раду, міського голову, виконавчі органи міської ради. З урахуванням цього Верховна Рада України прийняла Закон України від 15 січня 1999 р. «Про столицю України — місто-герой Київ», який в ст. 7 передбачає систему місцевого самоврядування в Києві, що повністю відповідає вимогам Закону. Однак у п. 2 Прикінцевих положень закону про столицю йдеться, що міська та районні в Києві ради протягом місяця після набрання чинності цим законом вирішують питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в Києві. На основі цього Київська міська рада прийняла рішення № 161/262 від 11 березня 1999 р., п. 2 якого передбачає формування власного виконавчого органу на базі державної адміністрації шляхом розмежування повноважень між посадовими особами, управліннями, відділами та іншими підрозділами державної адміністрації у напрямку визначення виключних повноважень міської ради, її виконавчого органу та повноважень, що можуть бути делеговані державній адміністрації [6].

Таким чином, виконавчий комітет Київської міської ради, як орган місцевого самоврядування, та Київська міська державна адміністрація, як виконавчий орган державної влади, являють собою одну організаційну структуру, очолювану Київським міським головою, який одночасно є головою Київської міської державної адміністрації. Таке поєднання суперечить законодавству, не відповідає самій суті та принципам місцевого самоврядування і породжує значні труднощі в практичному здійсненні як місцевої державної влади, так і місцевого самоврядування в Києві. Про це слушно зауважує М. І. Корнієнко, що один і той самий соціальний елемент не може одночасно належати двом різним соціальним системам (територіальним колективам громадян і державі, системі органів місцевого самоврядування і державному апарату), оскільки рано чи пізно він виявиться цілком підпорядкованим якійсь із цих систем [7].

Складним залишається питання про організацію місцевого самоврядування і в Севастополі. На рівні міста тут також поряд з відповідними органами місцевого самоврядування, без прийняття окремого відповідного закону, створені і діють органи державної виконавчої влади — Севастопольська міська державна адміністрація та районні державні адміністрації.

Встановлений статус Києва та Севастополя позбавляє можливості міську раду самостійно вирішувати головні питання організації виконавчих органів, тобто визначити систему, структуру, штати та інше. Всі питання, як правило, вирішуються вищими органами виконавчої влади. Так, система управлінь, відділів, інших структурних підрозділів міських та районних у цих містах державних адміністрацій встановлюється відповідно до приблизних переліків, які передбачені постановами Кабінету Міністрів України. Так само вирішуються питання щодо положень про структури підрозділи державних адміністрацій Києва та Севастополя, про регламент державних адміністрацій, а також багато інших питань, пов'язаних з організацією і діяльністю державних адміністрацій. При цьому не враховується той факт, що вони мають виступати як і виконавчі органи міської та районних у місті рад — органів місцевого самоврядування.

Таким чином, можна поділити точку зору багатьох вчених і практиків, що Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ», як засвідчує аналіз його норм, у соціально-політичному аспекті, з урахуванням демографічних, виробничих, фінансових та інших характеристик спрямований на визначення не стільки особливостей здійснення виконавчої влади, скільки особливостей місцевого самоврядування, які здебільшого зорієнтовані не на надання додаткових прав територіальній громаді міста, зумовлених столичними функціями, а скоріше на обмеження місцевого самоврядування [8].

Міське самоврядування в Києві та Севастополі не відповідає загальним вимогам, що властиві цьому інституту. Територіальні громади цих міст не мають мінімально встановлених прав щодо організаційної та матеріально-фінансової самостійності на рівні з іншими містами України; місцева рада позбавлена можливості створювати власні виконавчі органи, встановлювати систему та структуру виконавчих органів, затверджувати положення про відділи, управління та інші структурні підрозділи; порушується вся система взаємодії представницького та виконавчого органів місцевого самоврядування шляхом позбавлення підконтрольності, підзвітності та відповідальності другого першому; орган, що має здійснювати виконавчі функції, ставиться в рівне, а то й вище становище над представницьким органом.

Організація місцевого самоврядування в містах з особливим статусом має передбачати особливості в рамках загального, а не виняток з нього. Київ та Севастополь як міста республіканського значення мають повне конституційне право на існування системи місцевого самоврядування, яка встановлюється для всіх міст України. У першу чергу це стосується виконавчих органів, тому що місцеві ради цих міст позбавлені власних виконавчих органів, створення яких є необхідною умовою розвитку місцевого самоврядування, запорукою реалізації конституційного права громадян на місцеве самоврядування.



Таким чином, подальший розвиток основних моделей місцевого самоврядування в містах України буде сприяти розвитку всього інституту місцевого самоврядування та ще більш наблизить Україну як демократичну, правову державу до міжнародної спільноти.

### Література

1. Шугрина Е. С. Муниципальное право : учеб. пособие / Е. С. Шугрина. — Новосибирск, 1995. — С. 21.
2. Коваль В. Голова — фігура самостійна чи підконтрольна // *Голос України*. — 1999. — 15 верес.
3. Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) // *Офіційний вісник України*. — 1999. — № 27. — Ст. 1341.
4. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 року у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України (справа про місцеве самоврядування) // *Офіційний вісник України*. — 2000. — № 30. — Ст. 1283.
5. Про столицю України — місто-герой Київ : Закон України від 15 січ. 1999 р. // *Відомості Верховної Ради*. — 1999. — № 11. — Ст. 79.
6. Про виконавчий орган Київської міської ради : рішення Київської міської ради від 11 січ. 1999 р. № 161/262 // *Економіка, фінанси, право*. — 1999. — № 3. — С. 13.
7. Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // *Українське право*. — 1995. — № 1. — С. 72.
8. Борденюк В. Особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві // *Вісник прокуратури*. — 2001. — № 4. — С. 40; Шульга М. О. Київ: Утвердження у столичному статусі // *Вісник ПАН України*. — 2001. — № 5. — С. 43; Барановський О. Київ: точка відліку // *Український регіональний вісник*. — 2002. — № 30. — С. 4; Косаковський Л. Вернуть Киев киевлянам // *Голос Украины*. — 1998. — 12 черв. — С. 4–5.

### Анотація

*Бальцій Ю. Ю.* Основні моделі місцевого самоврядування в містах України. — Стаття.

У статті висвітлюються окремі проблеми становлення основних моделей місцевого самоврядування в містах України. Зазначається, що за роки розбудови незалежної Української держави використовувалося декілька принципово відмінних між собою моделей організації влади, які відображали різний ступінь децентралізації влади. Розкривається правова природа організаційно-правових форм місцевого самоврядування у сучасних містах України, при цьому в Україні знайшла свого втілення організаційна форма «рада — голова».

*Ключові слова:* місцеве самоврядування, виконавчі органи місцевого самоврядування, основні моделі побудови системи місцевого самоврядування, територіальні громади.

### Аннотация

*Бальций Ю. Ю.* Основные модели местного самоуправления в городах Украины. — Статья.

В статье освещаются отдельные проблемы становления основных моделей местного самоуправления в городах Украины. Отмечается, что за годы развития независимого Украинского государства использовалось несколько принципиально отличающихся между собой моделей организации власти, которые отражали различную степень децентрализации власти. Раскрывается правовая природа организационно-правовых форм местного самоуправления в современных городах Украины, при этом в Украине нашла свое воплощение организационная форма «совет — голова».

*Ключевые слова:* местное самоуправление, исполнительные органы местного самоуправления, основные модели построения системы местного самоуправления, территориальные громады.

### Summary

*Baltsii J. J.* The basic model of local government in the cities of Ukraine. — Article.

The article explores some problems of the basic models of local government in cities of Ukraine. It is reported that during the years of building an independent Ukrainian state used several fundamentally different between a model of government that reflected varying degrees of decentralization of power. The law nature of legal forms of local government in modern cities of Ukraine, while in Ukraine within has found its embodiment of an organizational form «council — the head.

*Keywords:* local government, the executive bodies of local self-government, the basic model of the local self-government system, territorial communities.

УДК 352.075.1(477)

*В. Р. Барський*

### ОФІЦІЙНЕ ВНЕСЕННЯ ПРОЕКТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА ДО МІСЦЕВОЇ РАДИ ЯК СТАДІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

В юридичній науці не має єдності щодо стадійності нормотворчого процесу. Одні науковці висловлюють думку про те, що підготовка проекту нормативно-правового акта та його офіційне внесення до нормотворчого органу є єдиною стадією [1, 53], інші — що ці дії складають дві самостійні стадії [2, 10; 3, 59].

Стосовно муніципального нормотворчого процесу останній підхід уявляється більш обґрунтованим. Кожна стадія — це сукупність певних логічно закінчених матеріально-технічних. Об'єднання в одній стадії підготовки проекту нормативно-правового акта та його офіційного внесення до представницького органу місцевого самоврядування не завжди може бути виконано. На практиці може статися так, що буде здійснена підготовка проекту, але суб'єкт права муніципальної нормотворчої ініціативи може відмовитися від його внесення. Отже, офіційне внесення проекту нормативно-правового акта до місцевої ради слід розглядати як окрему стадію муніципального нормотворчого процесу, яка має власну суб'єктно-діяльнісну характеристику.

Офіційне внесення проекту нормативно-правового акта до представницького органу місцевого самоврядування має особливе значення для муніципального нормотворчого процесу. Завдяки йому виникає правовідношення між суб'єктом права муніципальної нормотворчої ініціативи і місцевою радою. Зміст цього правовідношення полягає у праві певного кола суб'єктів вносити до відповідної місцевої ради муніципальну нормотворчу ініціативу і кореспондуючий цьому праву обов'язок останній розглянути пропозицію та прийняти за нею рішення. При цьому слід зазначити, що стадію офіційного внесення проекту до представницького органу місцевого самоврядування не слід ототожнювати з поняттям «муніципальна нормотворча ініціатива», оскільки таке ототожнення зводить зміст цієї стадії винятково до реалізації суб'єктом права муніципаль-