

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
ЛІНГВІСТИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кафедра права

Кваліфікаційна робота магістра

**на тему: «ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ
МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ»**

студентки групи Пр 01-18
факультету економіки і права
освітньо-професійної
програми

Конституційне право
за спеціальністю 081

Право

Діабі Карини Дмитрівни

Допущено до захисту

«___» _____ року

Науковий керівник :

доктор юридичних наук, професор

Шатіло В. А.

Завідувач кафедри права

_____ Шатіло В.А.

Національна шкала

Кількість балів

Оцінка ЄКТС

КИЇВ – 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1	8
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД	8
В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ.....	8
1.1. Поняття правових засад організації та діяльності місцевих рад в Україні... 8	
1.2. Місцеві ради як суб'єкти місцевого самоврядування, їх класифікація та організаційна структура.....	16
РОЗДІЛ 2	26
СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ.....	26
ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ	26
2.1. Принципи організації та діяльності місцевих рад в Україні.....	26
2.2. Форми та методи діяльності місцевих рад в Україні	35
РОЗДІЛ 3	44
УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ.....	44
3.1. Міжнародний досвід правового регулювання організації та діяльності місцевих рад	44
3.2. Напрями удосконалення правового регулювання організації та діяльності місцевих рад	52
ВИСНОВКИ	67
РЕЗЮМЕ.....	71
RESUME	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	73

ВСТУП

Актуальність теми. Демократичний, соціальний та правовий характер держави визначається рівнем розвитку місцевого самоврядування. Завдяки йому є можливою організація повноцінної життєдіяльності в муніципалітетах, всебічне здійснення влади громадою на місцях та ефективне регулювання відносин між державою, суспільством і особою.

На сучасному етапі реформування системи державного управління та територіальної організації влади в Україні місцеве самоврядування відіграє ключову роль у консолідації суспільства та стабілізації політичної ситуації в країні. Взятий українською державою курс на євроінтеграцію та міжнародне співробітництво спонукає її до забезпечення гідного рівня життя громадян, зокрема, шляхом виконання покладених на себе зобов'язань щодо розбудови системи дієздатного та належного місцевого самоврядування у відповідності до європейських і світових стандартів.

Національні процеси децентралізації, що сьогодні відбуваються і постійно активізуються, вимагають формування існування досконалого механізму функціонування таких органів непрямої демократії, як місцеві ради. Одним з головних його елементів є правові засади організації та діяльності зазначених інституцій. Вони виступають не тільки визначальною юридичною категорією, але й важливим системоутворюючим явищем. Їх модернізація є необхідною, однак неможлива без аналізу й імплементації досвіду зарубіжних країн, в яких створено представницькі органи місцевого самоврядування з потужним комплексом повноважень щодо надання адміністративних, соціальних та інших послуг населенню.

Певні аспекти правових засад організації та діяльності місцевих рад в Україні стали об'єктом дослідження багатьох науковців, серед яких Авер'янов В. Б., Баймуратов М. О., Барабаш Ю. Г., Барський В. Р., Батанов О. В., Батрименко В. І., Богів Я. С., Бондарук Т. Г., Бориславська О. М., Васильєва О. І., Величко В. О., Гаращук І. В., Гіржев А. О., Дробот І. О., Дудар В. І.,

Задорожня Г. В., Закоморна К. О., Заяць Н. В., Ігнатенко О. С., Кампо В. М., Кащишин М. А., Коваль М. Р., Ковальова О. М., Ковтун І. Б., Колтун В. С., Копейчиков В. В., Костицька І. О., Кохалик І. П., Крегул Ю. І., Крусян А. Р., Куйбіда В. С., Лазар І. Г., Лазор О. Д., Любченко П. М., Лялюк О. Ю., Мішина Н. В., Панасюк С. А., Пахолок В. М., Петришина М. О., Петришин О. О., Пилін В. В., Погорілко В. Ф., Романюк П. В., Серьогіна Ю. М., Семко С. О., Смолова Л. М., Соляник К. Є., Сопілко І. М., Ткачук А. Ф., Тодика Ю. М., Фрицький О. Ф., Фролов О. О., Чуп І. А., Шаповал В. М., Швець Г. Ю., Шелепницька І. П., Шемшученко Ю. С., Шпак Ю.А. та інші. Проте досі немає глибокого і цілісного вивчення окресленої проблематики, не сформовано достатню теоретико-методологічну основу організаційно-функціонального забезпечення виборних представницьких органів місцевого самоврядування. Наведені обставини, з урахуванням істотних соціально-політичних трансформацій в Україні, необхідності розкриття сутності та змісту основоположного юридичного підґрунтя організації і діяльності зазначених інституцій, а також пошуку нових підходів до вирішення загальнотеоретичних і практичних проблем, пов'язаних із нормативним регулюванням цього явища, обумовили вибір теми кваліфікаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження вибраної теми виконано з урахуванням положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р, Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні». Кваліфікаційна робота є складовою частиною наукових досліджень Інституту післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка щодо перспектив удосконалення законодавчого регулювання питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні у відповідності до міжнародних стандартів.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є вивчення, узагальнення та систематизація вироблених наукою теоретичних знань й

накопиченого досвіду у сфері організації та діяльності місцевих ради, а також внесення рекомендацій щодо удосконалення нормативно-правової регламентації таких процесів.

Реалізації поставленої мети передбачає вирішення наступних завдань:

- розкрити зміст поняття правових засад організації та діяльності місцевих рад в юридично-теоретичній площині;
- з'ясувати сутність та місце таких органів публічної влади у системі місцевого самоврядування України;
- провести класифікацію місцевих рад згідно із чинним національним законодавством;
- дослідити функціональне призначення місцевих рад в механізмі публічного управління в конституційно-правовому аспекті;
- розкрити організаційну структуру цих представницьких органів місцевого самоврядування;
- визначити принципи діяльності місцевих рад в Україні;
- охарактеризувати форми і методи їх організації та діяльності;
- проаналізувати зарубіжний досвід правового регулювання організації та діяльності місцевих рад;
- окреслити напрями удосконалення нормативної регламентації організації і діяльності місцевих рад, розрити їх зміст.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини щодо правового регулювання організації та діяльності місцевих рад.

Предметом дослідження є правові засади організації та діяльності місцевих рад.

Методи дослідження. Для досягнення означеної мети в процесі дослідження використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні наукові методи. В їх основі покладено діалектичний метод пізнання, на підставі якого розглянуто теоретичні підходи до з'ясування сутності та змісту правових засад організації та діяльності місцевих рад. Логіко-семантичний метод надав змогу сформулювати окремі ключові юридичні категорії, визначити принципи, функції,

форми, методи підготовки, забезпечення функціонування таких представницьких органів місцевого самоврядування. За допомогою порівняльно-правового методу досліджувалися міжнародні нормативні акти щодо організації та діяльності місцевих рад у співвідношенні з національним законодавством. Структурно-функціональний метод дозволив охарактеризувати правову природу, принципи, форми та методи функціонування місцевих рад різного рівня. При дослідженні структури останніх було застосовано системно-структурний метод. Для окреслення напрямів удосконалення правового регулювання організації та діяльності цих виборних інституцій і формування висновків використовувалися методи моделювання та узагальнення.

Нормативно-теоретичну та емпіричну базу дослідження становлять Конституція України, закони й підзаконні акти України, що регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування, міжнародні документи, праці вітчизняних та зарубіжних вчених, довідкові видання та матеріали засобів масової інформації.

Теоретичне та практичне значення отриманих результатів визначається тим, що висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані внаслідок наукових пошуків, можуть бути використані у:

- науково-дослідницькій сфері – для подальшого дослідження правових засад організації та діяльності місцевих рад в Україні, вирішення інших загальнотеоретичних проблем у галузі конституційного та муніципального права;
- правотворчій діяльності – в якості науково-теоретичного матеріалу під час імплементації позитивного міжнародного досвіду та удосконалення нормативних положень чинного законодавства з питань регулювання виборних представницьких органів місцевого самоврядування, а також здійснення останніми власної нормотворчої діяльності;
- навчальному процесі – при підготовці курсу лекцій з дисциплін «Муніципальне право України», «Конституційне процесуальне право», у викладанні навчального курсу та в науково-дослідницькій роботі студентів;
- правовиховній роботі – для підвищення правової культури і правосвідомості громадян України, їх поінформованості щодо юридичних засад

організаційно-функціонального забезпечення місцевих рад в Україні та зарубіжних країнах, з метою підвищення кваліфікаційного рівня депутатів та посадових осіб вказаних представницьких інституцій місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 1

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

1.1. Поняття правових засад організації та діяльності місцевих рад в Україні

Ефективність та успішність будь-якої діяльності залежить від того, наскільки повно і якісно вона врегульована нормами права. Складність, неузгодженість законодавчих актів, за допомогою яких здійснюється регламентація відповідних суспільних відносин, не сприяє їх належному розвитку, викликає труднощі під час реалізації суб'єктивних прав, свобод та інтересів їх учасників, ускладнює виконання поставлених перед компетентними органами завдань і функцій. Не є виключенням з цього правила й місцеві ради.

Питання про правові засади організації та діяльності місцевих рад стали предметом дослідження в наукових працях таких правознавців, як: В. О. Боняк, В. І. Будакова, В. О. Величко, М. М. Ворнов, А. О. Гіржев, С. Н. Давидович, Д. Г. Заброта, А. В. Завгородня, К. О. Закоморна, В. М. Клименко, В. О. Криволапчук, Н. А. Попандопуло, А. В. Самогута, К. А. Струсь, А. Ф. Ткачук, Л. А. Філянїна, Ю. О. Фрицький, Ю. А. Шпак, О. І. Якимець та інші. Вони зробили значний внесок у вирішення питання про юридичну основу організаційно-функціонального забезпечення місцевих рад. Вироблені ними рекомендації та положення служать як визначенню й розв'язанню теоретичних та практичних проблем діяльності цих представницьких органів, так і спрямовані на вдосконалення чинного національного законодавства з урахуванням світових стандартів.

Формулювання визначення досліджуваного поняття потребує з'ясування змісту його складових шляхом застосування знань з інших, крім правової теорії, галузей знань, зокрема етимології. З позиції цієї науки словосполучення «правові засади» утворене шляхом поєднання двох слів «правові» та «засади». Попри черговість використання, як зауважують Струсь К. А. та Попандопуло Н. А.,

головним у змістовному навантаженні виступає слово «основа», оскільки дефініція «засади» несе в собі описову частину, надаючи основам особливу якісну юридичну характеристику [76].

У сучасній українській мові слово «засади» розуміється у кількох значеннях. Це основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується щонебудь; вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; спосіб, метод здійснення чого-небудь [4, с. 419]. Отже, за лексичним підходом категорія «засада» виражає основоположний, визначальний і загальнотеоретичний характер залежного від неї явища, об'єкта чи процесу.

У філософії поняття «засади» визначається як достатня і (або) необхідна умова для чого-небудь: буття, пізнання, думки, діяльності. Наприклад, необхідні (але не достатні) засади матеріальних явищ – закони природи; достатні (але не необхідні) засади вчинків – їх мотиви; достатні засади суджень – інші судження або досвід. Існують різні рівні, глибина засад. У сфері дедукції останніми засадами є логічні закони: кожен з них обґрунтовує логічно правильний зв'язок суджень; тому, щоб обґрунтувати будь-який зв'язок суджень, треба привести її до форми логічного закону. Разом з тим вибір логічних законів сам потребує засад, які можуть і не належати логіці. Звичайно, неможливість вказати засаду для будь-якого судження не є ще свідченням хибності цього судження, якщо тільки сама ця неможливість, у свою чергу, не обґрунтована логічно. Останнім, однак, часто нехтують, задовольняючись суб'єктивною впевненістю у відсутності засад. Тому нерідкі випадки, коли положення, що вважалися протягом тривалого часу помилковими, отримували потім достатні засади їх істинності. У цьому, зокрема, проявляється об'єктивний характер засад, а також і закону необхідності засад, у якого в логіці (класичній, інтуїціоністській і мінімальній) є важливий формальний аналог – теорема: якщо при допущенні судження заперечується наявність у нього достатніх засад, то допущене судження хибне [82, с. 452]. За таким підходом організація та діяльність місцевих рад здійснюється за принципом логічного і наукового обґрунтування.

Досліджуючи питання сутності та змісту категорії адміністративно-правових засад, Заброда Д. Г. робить висновок про те, що слово «засади» у розумінні основи чогось, вихідного, головного положення, принципу вживається в Конституції та низці законів України (наприклад, «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності») [21, с. 46-47]. Проте у жодному акті не надається його вичерпне тлумачення або хоча б визначення.

Криволапчук В. О. та Клименко В. М. зазначають, що «паралельне вживання понять «засади» та «основи» досить часто можна зустріти й у юридичній літературі. Так, під правовими засадами Якимець О. І. розуміє сутність змісту нормативно-правового регулювання правовідносин. Автор зазначає, що правові засади – це «правова основа», джерело, на ґрунті якого будуються різні види діяльності» [35, с. 7]. Отже, вказані терміни є синонімічними, у зв'язку з чим допускається їх альтернативне використання.

Щодо іншої складової аналізованого поняття, такої як «правові», то з точки зору семантики таке слово тлумачать в якості того, що стосується права [4, с. 1101]. Таким чином, лексично вказана дефініція пов'язана із категорією «право», яке є доволі складним та багатоаспектним явищем. Воно вивчається у різних наукових галузях (філософії, соціології, логіці тощо), що дозволяє відобразити його істинну природу.

Більш детально зміст поняття «правові основи» досліджується Струсем К. А. Науковець пропонує відносити до його елементів: науково обґрунтоване моделювання прогресивних моделей соціального розвитку суспільних відносин, орієнтованих на створення умов для повнішої життєвої самореалізації та задоволення інтересів суспільства, індивідів та їх колективних утворень; закріплення системи нормативно-правових актів, що регламентують відповідні відносини; визначення керівних начал, ідей, на які слід орієнтуватися при побудові механізму правового регулювання; відображення прогнозованого результату правового впливу; закріплення інструментів (настанов) і діянь

(технологій), за допомогою яких забезпечується досягнення прогнозованого результату [75].

Правова засада розглядається в якості сукупності 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 [16, с. 77-78]. Водночас від того, наскільки якісно та повно визначена юридична основа місцевих рад, залежить нормальний і безперебійний перебіг їх функціонування, а значить й ефективність представництва інтересів самоврядних громад.

Після проведення аналізу терміну «правові засади» слід охарактеризувати зміст понять «організація» та «діяльність», які є складовими елементами досліджуваної категорії. У Словнику української мови слово «організація» тлумачиться як дія за значенням організувати, організовувати і організуватися, організовуватися; особливості будови чого-небудь; структура. У свою чергу, слово «організовувати» інтерпретується як створювати, засновувати що-небудь, залучати до цього інших, спираючись на них; здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку і проведення; забезпечувати, влаштовувати що-небудь, вишукуючи для цього необхідні можливості; чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь [72, с. 739].

У лексикології слово «діяльність» розуміється як застосування своєї праці до чого-небудь; функціонування, діяння органів живого організму; робота, функціонування якоїсь організації, установи, машини; виявлення сили, енергії чого-небудь [73, с. 311]. Діяльність – це зовнішній прояв існування певного явища, об'єкта.

У науці державного будівництва та місцевого самоврядування категорії «організація» та «діяльність» застосовуються відносно публічних інституцій.

Діяльність органів публічної влади має функціональну та 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 [16, с. 41].

З'ясувавши сутність понять «правові засади», «організація» та «діяльність», необхідно визначити особливості правових засад організації та діяльності місцевих рад, що є об'єктом дослідження у цій роботі.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 10 визначає, що представницькими органами місцевого самоврядування є ради. На основі цього та виходячи із запропонованого цим законодавчим актом понятійного апарату, що міститься у статті 1, під останніми слід розуміти виборні органи, які складаються з депутатів і відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [60]. Отже, правовий статус таких інституцій полягає у тому, що вони формуються на виборних засадах, мають власну, визначену ними самими структуру, відносно самостійно здійснюють надані їм законом повноваження з метою реалізації волі муніципальної спільноти.

Як зазначає Костицька І. О., «представницькі органи виникають там і тоді, де і коли неможливо зібрати в одному місці все населення чи застосовувати постійно безпосередні органи прямої демократії. А сама назва «представницькі органи влади» означає представництво потреб та інтересів громадян в органах влади обраними на те уповноваженими представниками – депутатами» [53].

Представницькі органи – це канал реалізації народного суверенітету. Вони складають основу демократичного розвитку держави та суспільства [84, с. 99]. Їх завданням є ефективне і справедливе вирішення питань місцевого значення, тобто тих справ, які зумовлені колективними інтересами жителів – членів громади, що віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної спільноти

до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не належать до компетенції національних органів державної влади.

У науці муніципального права місцеві ради розглядаються в якості одного з представницьких органів територіальних громад. Вони є органічним елементом системи влади на місцях та виступають однією з форм участі громади в управлінні суспільними та державними справами [42, с. 151]. Це головні носії самоврядних повноважень.

Іншим представницьким органом у системі місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення. У відповідності до Закону України «Про органи самоорганізації населення» під ними маються на увазі «представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом» [62]. Вони разом із радами складають базовий елемент у механізмі муніципальної влади, надають їм суттєву політичну, організаційно-правову та іншу допомогу.

Як зазначає Закоморна К. О., в українській науці муніципального права під правовою основою організації і діяльності органів публічної влади розуміють систему правових норм, яка слугує юридичною засадою для здійснення таких процесів [24, с. 22]. З цього випливає, що виключно в законодавчих актах встановлюються принципи, функції, порядок і межі здійснення інституціями держави та місцевого самоврядування нормативно визначених повноважень.

Природа досліджуваної категорії дозволяє провести її диференціацію. Найбільш суттєвим критерієм класифікації правових засад організації та діяльності місцевих рад є юридична сила нормативно-правового акта, що їх встановлює. На підставі аналізу такої ознаки видається можливим відповісти на питання, яким саме юридичним документом слід у першу чергу керуватися під час здійснення вказаних процесів.

З огляду на чинне законодавство вбачається, що найбільшу юридичну силу в системі нормативно-правових актів, які встановлюють правові засади організаційно-функціонального забезпечення виборних представницьких органів

місцевого самоврядування, має Конституція України. Поряд з нею це питання визначається в міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [32]. Зазначене дозволяє виділити два рівні регламентації правових засад організації та діяльності місцевих рад – конституційний та міжнародний. Перший закріплює відповідні фундаментальні основи у загальному вигляді без їх деталізації. У зв'язку з цим приписи Основного Закону нашої країни щодо нормативного регулювання досліджуваного явища знаходять свій розвиток у положеннях нижчих за своєю юридичною силою нормативно-правових актів.

Також юридичні основи організаційно-правового забезпечення функціонування виборних інституцій закладено у частині 2 статті 5 та частині 1 статті 140 Основного Закону країни, які слід розглядати та застосовувати у системному взаємозв'язку. Ними передбачено: 1) «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування»; 2) «міське самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [32]. З аналізу таких положень вбачається, що завдання і характер діяльності представників базового рівня визначається їх соціально-політичним призначенням. Воно полягає у забезпеченні участі муніципальних спільнот у відносинах публічного управління шляхом виконання делегованих повноважень. Саме цим ради включені до системи прямої демократії, яка виступає засобом реалізації влади зазначеної спільноти.

Аналізуючи вищенаведені конституційні приписи, Ткачук А. Ф. зазначає, що «...Конституція відносить органи місцевого самоврядування до владних органів, але відмінних від органів державної влади... Особливістю органів місцевого самоврядування є те, що їхня влада (через призму повноважень) не є наслідком суверенітету народу, а наслідком закону, який і визначає межі повноважень та порядок їх здійснення» [79, с. 41]. Справді, тільки у правовому

полі встановлюються форми і методи здійснення громадами своєї політичної та іншої волі, у тому числі шляхом інституціоналізації. Тому конституційні основи, втілені в акті найвищої юридичної сили, слугують стабілізуючим фактором в нормативно-правовому механізмі організаційно-функціонального забезпечення представницьких органів територіальних спільнот.

Другому рівню властиві такі самі ознаки, що притаманні першому, з наявністю певних особливостей: надання правовим засадам організації та діяльності місцевих рад інтернаціонального характеру та одиночне врегулювання окремих питань. Формою їх вираження слугують міжнародно-правові акти. Серед них одне з провідних місць належить Європейській хартії місцевого самоврядування [18]. Вона є частиною національного законодавства, а її норми можуть безпосередньо застосовуватися в реальному житті. Однак, нею визначаються лише головні принципи забезпечення діяльності місцевих рад, які повинні розвиватися у внутрішніх нормативно-правових актах. Наприклад, основоположною варто окреслити засаду, згідно з якою представницькі органи місцевого самоврядування повинні бути спроможними виконувати надані їм законом повноваження.

Також слід виокремити третій рівень, на якому положення Конституції та міжнародних договорів України щодо юридичних основ організаційно-функціонального забезпечення вказаних органів публічної влади конкретизуються у спеціальних нормативно-правових актах. До них належать Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [60], «Про статус депутатів місцевих рад» [64], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [63] та інші. Центральне місце серед них належить профільному закону про місцеве самоврядування. Ним регламентуються принципи, форми роботи, повноваження у різних сферах суспільного життя, гарантії діяльності та питання відповідальності представницьких інституцій територіальних громад. У цілому зазначений законодавчий документ окреслює діючий в нашій країні механізм реалізації муніципальної влади радами та іншими органами місцевого самоврядування.

Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити висновок про те, що правові засади організації та діяльності місцевих рад – це визначені в нормативно-правових актах, а тому санкціоновані й забезпечені уповноваженими державними органами, непорушні правила організації і діяльності місцевих рад щодо представництва інтересів територіальної громади. Іншими словами, сутністю досліджуваного поняття є система правових норм, виражених у законодавстві, яке встановлює принципи, функції, компетенцію, форми і методи функціонування вказаних органів місцевого самоврядування. Їм властивий імперативний характер, а тому вони є обов'язковими до застосування під час нормативної регламентації відповідних суспільних відносин.

1.2. Місцеві ради як суб'єкти місцевого самоврядування, їх класифікація та організаційна структура

Муніципальна влада – це політико-управлінський механізм, здатний, за умови його належного упорядкування, запобігти та у подальшому нейтралізувати деструктивні процеси у державі. Хоча сьогодні існують різні моделі її здійснення, однак незмінним залишається першоджерело, з якого вона і формується. Ним виступає територіальна спільнота з власними інтересами та проблемами, що потребують адекватного реагування. Саме жителі населених пунктів мають гарантоване конституційне право на місцеве самоврядування, що розглядається в якості форми реалізації місцевої влади.

Одним з важливих принципів, на якому заснована остання, є оптимальність її організації. Дотримання цієї засади має своїм наслідком ефективне вирішення питань місцевого значення. Ключову роль у цьому відіграють представницькі органи, провідне місце серед яких належить радам.

Найбільш значущими серед сучасних наукових розробок щодо проблем правового статусу місцевих рад у системі місцевого самоврядування в Україні є, зокрема, праці вітчизняних та зарубіжних науковців – Баймуратова М. О., Батанова О. В., Богів Я. С., Діхтієвського П. В., Дробота І. О., Заяць Н. В., Ковальчук О. Б., Костицької І. О., Панасюка С. А., Погорілка В. Ф.,

Серьогіної С. Г., Тулика І. І., Фрицького О. Ф., Чернецької О. В., Чіпи І. А. та інших. Започаткування в Україні нової системи територіальної організації влади на засадах децентралізації і утворення нової моделі локального врядування зумовлюють вивчення питання про сутність і місце рад у механізмі місцевого самоврядування.

Заяць Н. В. слушно наголошує на тому, що «місце представницького органу у системі місцевого самоврядування досить чітко окреслено у Європейській хартії місцевого самоврядування, яка віддає їм пріоритет відносно інших органів місцевого самоврядування» [26]. Такий акт – це основний міжнародно-правовий документ для держав – членів Ради Європи. У ньому закріплені основоположні і демократичні стандарти щодо організації муніципальної влади на місцях, які є обов'язковими для держав-членів такої міжнародної організації.

Відповідно до статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [18].

Для правильного розуміння вищевказаних положень Європейської хартії місцевого самоврядування слід використати якісний переклад тексту цієї міждержавної угоди. Адже, на переконання Панасюка С. А., «не дивлячись на обов'язковість для України положень Хартії та досить значний проміжок у часі з моменту її ратифікації, до сих пір, існує значна кількість розбіжностей щодо розуміння і реалізації принципів і положень, що закріплені в тексті Хартії» [48]. На додаток до зазначеного в експертному середовищі з питань муніципального права вказується, що «замість терміну територіальні громади (общини) і їх представництва – агентства, органи, установи на локальних територіях, що означає в оригіналі англійською – local authorities, в перекладі на сайті Верховної Ради України застосовується термін «органи місцевого самоврядування» (local

selfgovernment), але органи місцевого самоврядування англійською і є local selfgovernment, адже local authorities (територіальні громади з їх представництвами – органами, агентствами і установами) згідно ст. 3. п. 1 Хартії утворюють local selfgovernment (місцеве самоврядування), а якщо перекласти знову на англійську виходить, що local selfgovernment утворюють local selfgovernment, а замість перекладу слова statute на «статут» застосовується переклад statute на «закон», що англійською є law, що призводить до кардинального викривлення змісту цього важливого документу і спрямовує людей до інших дій в контексті його застосування» [57]. На підставі цього зміст статті Європейської хартії місцевого самоврядування полягає у тому, що ради або збори, здійснюючи місцеве самоврядування, реалізують право і спроможність територіальних громад (общин) і їх представництв – агентств, органів, установ на локальних територіях в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Іншими словами, органи місцевого самоврядування, у тому числі ради, не є носіями згаданого права. Таким приписом утверджується самостійність місцевого самоврядування як фундаментального і визначального демократичного конституційного устрою для європейських країн. Тим самим показана відмінність між представницькими органами і територіальними громадами.

Фрицький О.Ф. виділяє основні ознаки місцевих рад, які є представницькими органами влади. До них належать наступні: «1) це колегіальні органи, до складу яких входять депутати, обрані безпосередньо населенням шляхом виборів; 2) вони здобувають мандат довіри безпосередньо від населення в межах територіальної громади, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень; 3) їхня діяльність поширюється на всю територію громади; 4) на основі закону вони наділені правом представляти інтереси громади; 5) приймають рішення від імені громади; 6) є органами загальної компетенції, до відання яких відносяться всі питання, які потребують нормативного регулювання; 7) посідають провідне місце у системі

всіх органів місцевого самоврядування; 8) виражають волю населення територіальної громади, надаючи їй загальнообов'язкового характеру і здійснюючи у такий спосіб місцеву владу; 9) у своїй діяльності поєднують місцеві інтереси з державними [51, 290-291].

Стаття 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» детермінує місцеві ради як такі, що складаються з депутатів, які обираються населенням відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування [60]. Тобто, зазначений порядок формування є єдиним та характерний для сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення), районних та обласних рад. Його суть полягає у реалізації засади виборності з метою утворення ефективної і дієздатної системи представницьких органів місцевого самоврядування. Таким способом вони отримують політико-правовий мандат безпосередньо від виборців, що надає їхній діяльності легітимності.

У такому разі Дробот І. О. та Чуп І. А. слушно наголошують на тому, що «...вибори є одним з чинників формування відповідальності публічної влади перед громадою; забезпечують представництво інтересів різних соціальних груп територіальної громади; виражають суспільну думку на місцях; розвивають інститут місцевого самоврядування; виконують організуючу дію з формування ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності населення; виконують роль дієвого політичного контролю територіальної громади за діяльністю відповідної сільської, селищної ради, їх посадових осіб» [17, с. 186]. Застосування на практиці означеної форми безпосередньої демократії сприяє широкому залученню громадян до вирішення питань місцевого значення, результативному забезпеченню повсякденних потреб населення і дотриманню балансу між інтересами держави та мешканців кожної громади. У цілому названі обставини здатні закласти міцний фундамент громадянської злагоди.

Крім того, Чернецька О. В. додає ще одну ознаку. Її зміст полягає у тому, що інститут закріплення виключної компетенції місцевих рад є одним із засобів забезпечення їх провідної ролі як представницьких органів місцевого

самоврядування, які покликані представляти відповідні територіальні громади та здійснювати від їх імені і в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Ніякі інші органи чи посадові особи місцевого самоврядування не мають права приймати рішень з питань, віднесених до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад [85, с. 61]. Однак, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає таку модель розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування, за якої певні повноваження сільських, селищних, міських рад можуть передаватися виконавчим органам або сільському, селищному, міському голові (пункт 19 частини 4 статті 42 Закону), районним чи обласним радам (частина 2 статті 10, пункт 19 частини 1 статті 43 Закону). Зазначені нормативні положення створюють умови для підміни місцевих рад її виконавчими органами або послаблення ролі цих представницьких інституцій у механізмі здійснення місцевого самоврядування. Це унеможлиблює дотримання принципу первинності та пріоритетності компетенції територіальної громади, від якої походить компетенція представницького органу, а від компетенції останнього – компетенція виконавчих органів.

Істотною і сутнісною характеристикою представницьких органів громад є рівні, на яких вони здійснюють визначені законом повноваження. У зв'язку з цим Конституційний Суд України у власному рішенні від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій) висловив правову позицію, згідно з якою «система місцевого самоврядування у своїй основі визначається адміністративно-територіальним устроєм України» [66]. З цього слідує, що місцеві ради формуються у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

Як зауважують Дробот І. О. та Чуп І. А., «в умовах сучасного державотворення сільські, селищні ради в Україні складають найчисленнішу групу представників базового рівня в системі органів місцевого самоврядування. Чинне законодавство обумовлює їх статус, повноваження і роль у державно-владних відносинах з організації життєдіяльності на місцевому рівні та процесу децентралізації державного управління» [17, с. 185]. Враховуючи надмірну

подрібненість адміністративно-територіального устрою нашої країни, кількість таких інституцій є значною. Це слід розцінювати як негативне явище, оскільки більшість територіальних громад не можуть бути визнані спроможними. Для усунення окресленої проблеми сьогодні проводиться процес об'єднання територіальних громад, метою якого є формування дієздатних громад шляхом укрупнення сіл, селищ, міст, створення повноважних органів місцевого самоврядування, здатних якісно, своєчасно та найбільш доступно надати адміністративні та інші послуги населенню.

Олуйко В. М. вважає, що «...сільські, селищні ради... є виборними органами загальної компетенції, що складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади осіб, наділені публічно-владними повноваженнями з метою вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади, утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів та діють у визначених законом правових та організаційних формах» [45, с. 632]. Автор у своєму визначенні узагальнено окреслює структуру місцевих рад, порядок та зовнішній вираз їх функціонування. Зокрема, згідно з чинним законодавством членами представницького органу місцевого самоврядування і відповідно представниками територіальної громади є депутати сільських, селищних, міських, районних і обласних рад. Через свою належність до зазначеної інституції вони забезпечують її зв'язок з населенням.

У науці муніципального права існування другого рівня місцевих рад, який визначають як проміжний, зумовлено тим, що в районах і регіонах поєднується місцеве самоврядування і місцеве управління. Тобто, публічна влада здійснюється як органами місцевого самоврядування, так і державними органами [59]. Визначення у чинному національному законодавстві функціонування районних і обласних рад покликано забезпечити урівноваження державних інтересів та інтересів територіальних громад. Цьому сприяє і встановлення правила про їх формування шляхом рівного представництва відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Реформування існуючої в Україні системи місцевого самоврядування є вимогою часу та необхідне для забезпечення подальшого розвитку суспільства та держави на демократичних і правових засадах. Така проблема вирішується завдяки розробленому і попередньо схваленому постановою Верховною Радою України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстраційний № 2217а від 01 липня 2015 року). [51]. Передбачається, що представницькими органами є рада громади та районна, обласна рада. Розподіл повноважень між ними здійснюється за принципом субсидіарності. Також усувається поняття «районна у місті рада».

Ковалів М. В. та Іваха В. А звертають увагу на те, «...що за радянських часів повноваження місцевих рад визначалися за принципом так званої «матрьошки», відповідно до якого певна частина повноважень, скажімо, сільської ради були одночасно і повноваженнями районної ради, а повноваження районної ради – повноваженнями обласної. Крім того, взаємовідносини у системі міських рад будувалися за принципом «керівництва» згори донизу, а їх виконавчі органи перебували у так званому «подвійному підпорядкуванні». Що стосується місцевих бюджетів, то вони розглядалися як складова державного бюджету. Природно, таке становище місцевих рад було не сумісне з природою місцевого самоврядування, хоча ці органи були зобов'язані виконувати і деякі функції місцевого самоврядування» [28, с. 47-48].

На сьогодні в умовах формування демократичної політичної системи управління в Україні ситуація відчутно змінилася. У зв'язку з цим варто погодитися з позицією Ткачука А. Ф., який стверджує, що «на кожному рівні адміністративно-територіального устрою – громаді, районі, області в Україні діють органи місцевого самоврядування – місцеві ради. Проте обсяг повноважень рад та їхні можливості для реалізації владних повноважень є різними» [79, с. 32]. Цим встановлюється заборона дуалізму компетенції з вирішення важливих питань життєдіяльності спільнот. У протилежному випадку мало б місце неоднозначне трактування виборними представницькими органами спільнот своїх прав і

обов'язків, що цілком логічно негативно відобразиться на практиці під час регулювання суспільних відносин.

Більше того, науковець робить цілком обґрунтований висновок про те, що «місцеві ради не є підпорядкованими по вертикалі, їхні повноваження не пересікаються. Жодна рада не може приймати рішення у межах повноважень ради іншого рівня адміністративно-територіального устрою: рішення сільської ради не можуть бути скасовані районною чи обласною радою» [79, с. 32]. Отже, у системі зазначених інституцій відсутня ієрархічна та адміністративно-контрольна підпорядкованість. Це слугує ознакою, що відрізняє місцевих рад, які діють у правовому статусі представників територіальних громад, від органів виконавчої влади.

Представницький характер місцевих рад відображений в їх структурній організації. За загальним правилом, вона включає такі складові, як депутатські групи і фракції, тимчасові контрольні комісії та постійні комісії ради; із числа депутатів обирається секретар ради; очолює раду і головує на її засіданнях голова [41, с. 210].

В юридичній літературі під виконавчим органом місцевої ради розуміється «відносно відокремлена частина ради, яку складає колектив громадян, що здійснює виконавчо-розпорядчі функції на підставі владних повноважень і діє за допомогою визначених форм організації та методів діяльності» [77]. Він є структурним підрозділом системи представницької інституції. Кількість та взаємовідносини виконавчих органів залежать від розміру території, чисельності населення, характеру його розселення, особливостей об'єктів управління та функцій, які на них покладаються.

Районні та обласні ради характеризуються особливостями своєї внутрішньої організаційної структури. Це зумовлено їх завданням представляти спільні інтереси не територіальних громад району чи області, а спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України. Згідно із положеннями статей 55-58

профільного закону про місцеве самоврядування структура вказаних інституцій передбачає такі специфічні елементи:

- голова районної, обласної ради, який є головною посадовою особою, що не обирається виборцями, а обирається відповідною радою з числа депутатів таємним голосуванням строком на п'ять років;

- заступник голови ради, який обирається відповідною радою. Обласна рада також обирає першого заступника;

- президія (колегія), яка є дорадчим органом ради та здійснює попередню підготовку узгоджених пропозицій і рекомендацій з питань, що передбачаються внести на розгляд ради. До її складу входить голова ради, відповідно заступник голови районної, районної у місті ради чи перший заступник, заступник голови обласної ради, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій;

- виконавчий апарат – орган, який здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Однак, до його відання не належать управлінські функції.

Ще однією відмінною ознакою структури районних та обласних рад є відсутність власних виконавчих органів. Відповідні повноваження реалізуються районними та обласними державними адміністраціями на підставі їх делегування цими радами. Як слушно зауважує Токарчук О. Й., це суттєво ускладнює здійснення управлінського впливу на відповідні об'єкти [80, с. 311]. А з точки зору Тулика І. І., така ситуація створює залежність вказаних інституцій від державних адміністрацій, оскільки інститут делегованих повноважень дозволяє владі тримати місцеве самоврядування під постійним контролем [81, с. 59].

У результаті дослідження теоретичного аспекту правових засад організації та діяльності місцевих рад можна зробити наступні висновки. По-перше, під відповідним поняттям пропонується розуміти систему правових норм,

закріплених у чинному законодавстві, якими встановлюються принципи, функції, компетенція, форми і методи організаційно-функціонального забезпечення таких інституцій місцевого самоврядування, та які обов'язкові до застосування з метою ефективного представництва законних інтересів територіальної громади.

По-друге, місцеві ради діють на двох рівнях – локальному (базовому) та районно-регіональному (проміжному). Вони визначаються суб'єктами місцевого самоврядування за допомогою комплексу ознак. Для констатації цього твердження їх слід застосовувати тільки в сукупності. Найголовнішою з них є здійснення функції прямого представництва жителів відповідної територіальної громади, яка передбачає найбільш повне вираження їх волі. На основі цієї риси ґрунтуються інші. Це правова легітимність, виборність, колегіальність, виключність компетенції, юридична самостійність, політико-правова відповідальність.

По-третє, система органів, що представляють територіальні громади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою України, побудована на засадах не підпорядкованості та невідчужуваності, розрізненості й відносної автономності визначеної законом для них компетенції. Її механізм функціонування здійснюється шляхом взаємодії відповідних інституцій, яка може набувати різноманітних форм (міжбюджетні відносини, міжмуніципальне партнерство та інші). Місцевих радам різної ланки характерні як спільні елементи внутрішньої організаційної структури, так і ті, що їх відрізняють один від одного.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ

2.1. Принципи організації та діяльності місцевих рад в Україні

Реформування механізму здійснення муніципальної влади неможливе не тільки без розробки обґрунтованої концепції і дотримання виваженої політико-адміністративної тактики. Успіх на обраному шляху є неодмінним наслідком безумовного дотримання апріорних правил права і моралі, що діють у сфері місцевого самоврядування. Вони створюють необхідну основу для збереження і зміцнення системних зв'язків між усіма складовими публічного управління, налагодження керованості суспільно-політичними процесами, гарантування суверенітету та територіальної цілісності країни, суворого дотримання усіма суб'єктами вимог чинного законодавства та сприяння у повній реалізації конституційних прав і свобод громадян.

Проблемі дослідження принципів організації та діяльності місцевих рад в Україні присвячено широке коло праць науковців, з-поміж яких варто виокремити публікації Абасова Г. Г., Батракової Д. С., Васильєва А. М., Воронова М. М., Грищенко І. М., Євсюкової О. В., Завгороднього В. А., Любченка П. М., Прієшкіної О. В., Рабіновича П. М., Ровинської К. І., Самоутуги А. В., Совгирі О. В., Фадеєва В. І. та інших

Термін «принцип» походить від латинського слова *«principium»*, що має значення початку, основи. За своїм змістом він тлумачиться як основні засади, вихідні ідеї, які характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо) [90, с. 110]. Отже, розглядувана дефініція позначає первісне, визначальне та те, від чого походить все інше. Це керівна ідея, вихідне положення будь-якого явища.

На підставі того, що принципи організації та діяльності місцевих рад – це юридична категорія, слід визначити, що таке принципи права. До їх розуміння існують два підходи. Згідно з першим, який побудований на теорії позитивізму, принципами права є ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються у змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства (Васильєв А. М., Рожин В. М., Явич Л. С. тощо) [2, с. 62].

За другим підходом, основою якого є ідеї природного права, принципи права розуміють як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги, які ставляться до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових та громадських інтересів, визначають зміст і спрямованість правового регулювання, а також відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації (Козлов В. А., Ліванцев К. Є., Рабінович П. М., Скакун О. Ф. та інші) [2, с. 62-63]. У такому значенні принципи права слугують концентрованим виразом найважливіших сутнісних рис та цінностей, які притаманні певній системі права. Іншими словами, вони виконують аксіологічну функцію.

Попри відсутність у юридичній доктрині єдиного визначення принципів права, спільним для наукових поглядів є розуміння цього явища як певних положень та ідей. При цьому утверджується правило, що саме завдяки принципам права відбувається перенесення природного в позитивне право [52, с. 27]. Такі засади мають морально-етичний характер та утворюють моральну основу права. За їх відсутності, цілком імовірно, не зміг би існувати правопорядок. Це, зокрема, засади добросовісності, заборони необґрунтованого збагачення, заборони зловживання правом.

Як зазначає Батракова Д. С., принципам права властиві ознаки системності, взаємоузгодженості, загальнообов'язковості, універсальності, стабільності, предметної визначеності, загальної значущості та регулятивності [2, с. 65]. Беручи до уваги результатами проведеного аналізу визначень, під принципами права слід

розуміти систему найбільш загальних та імперативних вимог, закріплених у його нормах, які окреслюють їх сутність, зміст і спрямованість.

Під принципами організації й діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування Серьогіна С. Г. розуміє «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» [16, с. 46].

Представницькі органи територіальних громад є складовим елементом механізму здійснення муніципальної влади. З огляду на це, їх організація та діяльність базуються на принципах місцевого самоврядування. Сутність останніх полягає у тому, що це «зумовлені природою місцевого самоврядування, визначальні положення та ідеї, покладені в основу організації та діяльності територіальної громади, органами місцевого самоврядування, що формуються громадами» [22, с. 59]. Це фундаментальні та керівні вимоги, закріплені у правових нормах, що встановлюють порядок побудови та функціонування муніципальних інституцій, у тому числі місцевих рад, для досягнення результативності в їх роботі.

У юридичній науці прийнято класифікувати принципи організаційно-функціонального забезпечення органів публічної влади на загальні та інституційні (спеціальні), конституційні та законодавчі, матеріальні і процесуальні, організаційні та функціональні [16, с. 46]. Така диференціація може бути застосована і до місцевих рад, оскільки чітко й системно відображає групування відповідних засад за певними критеріями.

Загальні принципи визначають основні підвалини організації та діяльності всіх або більшості органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зовнішньою формою їх вираження є конституційні положення про засади конституційного ладу.

Інституційні принципи характеризують організацію та функціонування місцевих рад як самостійних органів муніципальної влади. Вони містять у собі

імперативні вимоги щодо виборності; поєднання місцевих і державних інтересів, інтересів особи і всього населення відповідної території; організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; фінансування державою витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади [12, с. 87].

Принцип субсидіарності закріплений в Європейській хартії місцевого самоврядування як підстава функціонування територіальних спільнот та органів місцевого самоврядування. Його основна ідея полягає у тому, що держава вправі здійснюватися тільки ті завдання, які не можуть бути виконані на самоврядному рівні.

На переконання Євсюкової О.В., доцільно доповнити систему принципів організації діяльності органів місцевого самоврядування групою «особливих принципів, сформованих на основі узгодження загальних, специфічних принципів і врахування принципів належного врядування, історичної обумовленості ідей та норм активного діалогу, що передбачає двосторонній обмін інформацією між органами місцевої влади та громадськістю у вигляді питань та відповідей; економічної доцільності, професіоналізму, правового врегулювання (регламентації), запобігання корупції, участі представників громад у розробці проектів рішень та їх прийнятті, субсидіарності прийняття рішень, балансу організації та самоорганізації» [19]. Позиція науковця є слушною, оскільки деталізує існуючі принципи функціонування рад. Тому запропонований автором перелік відповідних засад може бути використаний при характеристиці вже наявних принципів.

Фундаментальним принципом організаційно-функціонального забезпечення місцевих рад як представницьких органів у системі муніципальної влади є їх правова, організаційна та фінансова автономія. З точки зору Коваліва М. В. та Івахи В. А., нормотворча самостійність полягає в тому, що ці інституції «повинні мати свої власні повноваження, визначені Конституцією або

Законом. Органи місцевого самоврядування, зазначається в частині першій статті 16 Закону, є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до Закону» [28, с. 47]. Наведене законодавче положення надає національним муніципалітетам значення нетотожного державі та її уповноваженим суб'єктам елементу публічно-владної системи, для якого чітко зафіксована повна й особлива компетенція, тобто така, яка не належить жодному іншому органу. Його функціонування має забезпечуватися гарантіями з боку держави, зокрема щодо недопущення незаконного з її боку впливу на сферу місцевого самоврядування шляхом встановлення можливості відповідного судового захисту. Водночас зі статусу місцевих рад, а не територіальних громад, як юридичних осіб випливає, що саме через їх повноваження (не завдання) визначаються питання місцевого значення.

У той самий час Ковальова О. М. зауважує, що «самостійність як знакова ознака будь-якого самоврядування, тим паче місцевого, автоматично не переноситься на утворений територіальною громадою як первинною ланкою місцевого самоврядування представницький орган, не перетворює його на своєрідного диктатора, оскільки він співпрацює з органами державної влади, особливо на регіональному рівні представницьких органів місцевого самоврядування» [29, с. 216]. Автономність місцевих рад має подвійну природу, оскільки поєднує у собі ознаки форми публічної влади та інституту громадянського суспільства.

Одним із проявів реалізації засади автономності рад як складової принципу самостійності місцевого самоврядування є відсутність або обмежена дія інституту делегованих повноважень. Чинне національне законодавство у муніципальній сфері дозволяє використання цього інструменту розподілу повноважень. Так, Конституція України у статті 118 передбачає, що «місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами» [32]. Згідно з статтею 29 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації

здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [61]. У цих положеннях Макаров Г. В., Держалюк О. М., Каплан Ю. Б. вбачають суперечність нормам Європейської хартії місцевого самоврядування [8, с. 17]. Адже таким міжнародним актом закріплюється принцип, згідно з яким «повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними» [18]. Це унеможлиблює передачу самоврядних повноважень місцевих рад будь-якому іншому органу влади. Водночас європейські стандарти, проголошені у вказаному документі, допускають можливість делегування повноважень органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, але не навпаки.

Важливим у діяльності представницьких інституцій територіальних громад є принцип організаційної самостійності. Його зміст передбачає право незалежного від інших органів влади визначення власної внутрішньої структури, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне здійснення самоврядних функцій.

Варто погодитися з Ровинською К. І., що гарантіями організаційної самостійності місцевих рад є: 1) положення Конституції України, згідно з якими ці органи місцевого самоврядування не входять до єдиної системи органів державної влади (ст. 5), а служба в органах місцевого самоврядування виступає самостійним видом публічної влади (ст. 38); 2) віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення посадових осіб місцевого самоврядування до повноважень місцевого самоврядування; 3) встановлена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) 3) встановлена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 21) заборона обмежувати права територіальних громад на місцеве самоврядування за винятком умов воєнного чи надзвичайного стану [67, с. 173].

На практиці розглядувана засада належним чином не реалізується. Має місце недотримання конституційних положень, згідно з якими статус голів,

депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом (частина 4 статті 141 Конституції України), та відповідно до яких інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом (стаття 144 Основного Закону) [32]. Зроблений висновок підтверджується, наприклад, наявним порядком оплати праці працівників органів місцевого самоврядування. На сьогодні він встановлюється Кабінетом Міністрів України, на що прямо вказується у частині 3 статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [63]. У той самий час згідно з пунктом 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 9 березня 2006 року № 268 умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються органом місцевого самоврядування виходячи з умов оплати праці, встановлених для державних службовців відповідних категорій і схем посадових окладів [65]. Отже, відбувається так зване «переадресування» або непряме і безпосереднє окреслення суб'єкта, уповноваженого на вирішення вказаного питання.

Натомість організація місцевого самоврядування в містах з особливим статусом повинна 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 [44, с. 130-131]. Це дозволить повноцінно реалізувати принцип організаційної самостійності представницьких органів територіальних громад зазначених міст.

Фінансова автономія місцевих рад полягає у наданні їм права на вільне і повне володіння, користування і розпорядження матеріально-фінансовими ресурсами, необхідними для здійснення їх функцій та повноважень, як власних,

так і делегованих. Цей принцип повноцінно не може бути реалізований без участі держави, яка згідно з частиною 1 статті 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, полягає в гарантуванні органам місцевого самоврядування доходної бази, достатньої для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб [60].

Водночас Гришаєва Ю. І. визначає інформаційну відкритість як провідний принцип організації та діяльності місцевого самоврядування. З точки зору науковця, він передбачає гласний режим функціонування органів місцевого самоврядування, у тому числі представницьких інституцій та доступність інформації, що знаходиться в їх розпорядженні [11]. Керуючись викладеними положеннями, варто зауважити, що завдяки такій zasadі забезпечується авторитет муніципальної влади, визнання за нею легітимності та досягнення ефективності. Також її реалізація сприяє руху зазначеної форми народовладдя до саморозвитку.

На сьогодні в Україні створені та діють на загальнодержавному рівні: Асоціація міст України; Українська асоціація районних та обласних рад; Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад України. Крім того, діють асоціації органів місцевого самоврядування, що створені на регіональному та місцевому рівнях, та об'єднують органи місцевого самоврядування, розташовані в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць або населених пунктів [54, с. 296]. Вони покликані представляти інтереси своїх членів в органах державної влади, здійснювати захист їх прав та законних інтересів, утверджувати та розбудовувати місцеве самоврядування у відповідності до конституційних та європейських засад, сприяти муніципальним інституціям у розвитку демократичних форм і методів діяльності тощо.

Згідно з принципом свободи об'єднання в асоціації не допускається передача місцевими радами владних повноважень асоціаціям. На підставі цього асоціації та інші об'єднання не виконують безпосередньо та не перебирають на себе функції місцевого самоврядування, а лише сприяють більш результативному виконанню органами місцевого самоврядування їх повноважень. Порядок такої співпраці регламентується Законом України «Про асоціації органів місцевого

самоврядування», який, зокрема, закріплює принципи створення та діяльності асоціації [58]. Серед них законність, добровільність об'єднання, рівноправність членів, самоврядність, самостійність у визначенні напрямів своєї діяльності, відкритість та публічність.

З точки зору Пилипишина П. Б., принцип відповідальності є серцевиною відносин, які виникають у процесі реалізації владних повноважень між громадою та радою [49, с. 196].\

Єдиною формою відповідальності представницького органу є саме його колективна негативна конституційно-правова відповідальність. Виборна особа (депутат) не може нести особисту відповідальність за діяльність колегіального органу в цілому [49, с. 197, 198] Наприклад, надання громадою негативної оцінки діяльності депутатів за результатами звітування не має своїм наслідком застосування санкцій до тієї чи іншої місцевої ради. Отже, відповідальність – це настання визначених законом негативних наслідків до відповідного представницького органу громади як цілісного органу муніципальної влади. У свою чергу притягнення таких інституцій до відповідальності слід розглядати як застосування до цих суб'єктів місцевого самоврядування конституційно-правових санкцій.

Профільним законом про місцеве самоврядування визначаються види вищевказаних санкцій. Так, згідно з частиною 2 статті цього Закону територіальна громада може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень [60]. Тобто, йдеться про дострокове позбавлення конституційно-правового статусу представницьких інституцій. При цьому не мається на увазі їх розпуск шляхом призначення уповноваженої особи тимчасово виконувати обов'язки відповідної ради.

Іншим різновидом санкцій є визнання неконституційними актів або їх окремих положень, зупинення дії актів представницького органу місцевого самоврядування. Відповідно до частини 4 статті 59 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень. Крім того, згідно частиною 10 цієї статті акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку [60].

2.2. Форми та методи діяльності місцевих рад в Україні

Щоденно перед територіальною спільнотою виникає чимало проблем, обраний шлях вирішення яких впливає не тільки на окрему муніципальну одиницю, але й на життєдіяльність регіону та держави в цілому. В таких умовах важливого значення набуває необхідність постійного і ґрунтовного удосконалення механізму організації діяльності місцевих рад.

Суспільно-політичні та економічні тенденції сучасності вимагають від представницьких органів громад, їх виконавчих органів, посадових осіб та депутатів за якісно новим підходом застосовувати набутий досвід у сфері зовнішнього вираження та способів здійснення передбачених для них законом функцій.

Теоретично-правові проблеми форм та методів діяльності місцевих рад досліджувалися такими науковцями, як Андресюк Б. П., Баймуратов М. О., Барський В. Р., Батанов О. В., Гаращук І. В., Задорожня Г. В., Іванюшенко В. В., Крусян А. Р., Любченко П. М., Семко С. О., Серьогіна С. Г., Тодика Ю. М., Фрицький О. Ф., Чапля О. В., Шаптала Н. К., Шпак Ю. А. та інші. Ними сформульовано багатогранні висновки, рекомендації щодо обґрунтування власних позицій з вказаного питання.

Зазначені інституції громад не діють довільно, а реалізують свої повноваження у визначених законом відповідних формах. Термін «форма» – слово латинського походження від *«forma»*, що в українській мові тлумачиться у значенні обрисів, контурів, зовнішніх меж предмета, що визначають його

зовнішній вигляд; типу, будови, способу організації чого-небудь; зовнішнього вияву якого-небудь явища, пов'язаного з його сутністю, змістом [74, с. 617-618]. Іншими словами, це екзогенне явище, яке узагальнено окреслює певну систему впорядкованих і поєднаних між собою складових.

Шпак Ю. А. зазначає, що «у загальному розумінні, форми діяльності органів місцевого самоврядування є сукупністю способів реалізації їх компетенції. Вони здійснюються за допомогою визначених законом, іншими нормативно-правовими актами, а також практикою роботи рад, дій цих органів, посадових осіб і депутатів» [89, с. 58]. Отже, досліджувана категорія відображає заходи, об'єднані за допомогою індуктивного методу в єдину цілісну систему, що здійснюються вказаними інституціями з метою виконання їх повноважень. Юридичною основою визначення і регулювання форм функціонування представницьких органів територіальних громад є Конституція України, ряд законів та локальних актів, а саме Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад», статuti територіальних громад, регламенти і положення, що приймаються вказаними інституціями.

Для глибшого з'ясування сутності форм діяльності місцевих рад варто провести їх класифікацію. Виходячи з положень профільного закону у сфері місцевого самоврядування, вказані представницькі органи здійснюють свої функції у правовій, організаційній та матеріально-технічних формах [16, с. 285]. Такий поділ проведено у залежності від критерію юридичної значущості дій, які їх складають, обов'язкового дотримання встановленого законодавством порядку при їхній реалізації та оформлення цього процесу у вигляді нормативно-правового акта. Першій властиві названі ознаки, а інші дві ними не характеризуються.

Кожній із наведених форм функціонування місцевих рад притаманна власна диференціація. Так, з теоретичної позиції Серьогіної С. Г. правова форма реалізації компетенції вказаних інституції виявляється у таких її різновидах, як нормотворча, правозастосовна, установча, контрольна, правоохоронна та

інтерпретаційна [16, с. 285-286]. У цілому вони спрямовані на регламентацію відносин, учасниками яких виступають представницькі органи громад.

Сукупність дій і процедур щодо прийняття, зміни чи скасування рішень нормативного характеру (статуту територіальної громади, регламенту ради, положення про постійні комісії ради, про відділи, управління та інші виконавчі органи ради, про президію ради тощо) складають нормотворчу форму діяльності представницьких органів територіальних спільнот [16, с. 285]. Вона не є абсолютною, адже її зміст повинен відповідати вимогам Конституції та законам України. Всі акти зазначених інституцій мають ухвалюватися у межах вимог принципу законності та під постійним контролем громади.

Правозастосовна форма полягає у системі заходів щодо прийняття радою рішень індивідуального характеру, актів застосування права. Законодавство не передбачає окремого виду акта місцевої ради, що має правозастосовний характер, іменуючи всі акти місцевої ради рішеннями. Серед повноважень, які виникають у межах цієї форми, можна зазначити нагородне, щодо відчуження комунального майна, щодо питань боротьби зі стихійним лихом та інші [16, с. 285]. Зазначена сторона діяльності представницьких органів тісно пов'язана з нормотворчою, оскільки після прийняття відповідного рішення слідує сукупність дій щодо його реалізації. При цьому суб'єктами цього процесу можуть бути як і зазначені інституції, так і їх виконавчі органи, адже саме на них законом покладено безпосереднє виконання актів представницьких органів місцевого самоврядування.

Іншою формою діяльності місцевих рад є організаційна. Шпак Ю. А. підкреслює, що остання, на відміну від правової, не передбачає юридичних наслідків і безпосередньо не формує правовідносини. Дії, що становлять її зміст, забезпечують виконання завдань, функцій і повноважень рад за допомогою конкретних організаційних форм, не обов'язково закріплених у законі [89, с. 59]. Важливість цієї форми пояснюється тим, що завдяки їй практично реалізуються найважливіші повноваження представницьких органів громад щодо визначення питання оптимальної побудови виконавчих органів, інших структурних

підрозділів, розмежування між ними компетенції, управління об'єктами комунальної власності, планування та координації, контролю тощо.

Як зазначає Чапля О. В., використання поняття «організаційно-правова форма» для характеристики представницьких інституцій громад зумовлено тим, що організація місцевого самоврядування відбувається згідно з вимогами чинного законодавства, з урахуванням передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» організаційно-правових основ місцевого самоврядування. Організаційно-правова основа місцевого самоврядування обумовлює організаційно-правову форму (форми) місцевого самоврядування [83, с. 84]. Хоча розглядувана категорія в нормативно-правових актах не застосовується, однак зі змісту профільного закону про місцеве самоврядування вбачається її існування.

Варто взяти до уваги виділені Семко С. О. ознаки, що окреслюють сутність організаційно-правових форм роботи представницьких органів місцевого самоврядування. По-перше, на переконання науковця, це сукупність конкретних дій, заходів, що здійснюються місцевими радами та органами самоорганізації населення. По-друге, вони складають систему чітко визначених процедур, що передбачені нормативно-правовими актами або вироблені практикою діяльності відповідних органів, посадових осіб. По-третє, характеризують їх призначення й роль у системі представницьких органів. По-четверте, направлені на організацію роботи ради, її органів, депутатів, органів самоорганізації населення, ефективно виконання представницькими органами своїх функцій і повноважень для вирішення питань місцевого значення [68, с. 6]. Як правило, організаційна діяльність має підзаконний характер, проте вона не здійснюється поза межами права. Вона здійснюється в рамках чинного законодавства й у межах компетенції органу. Детально процедура вчинення дій може регламентуватися в локальних актах. Організаційні дії найчастіше проводяться в порядку поточної діяльності.

Загальноприйнятим є поділ організаційно-правових форм функціонування представницьких інституцій громад на основні та допоміжні [69, с. 165]. Основними формами є пленарні засідання, робота постійних комісій, робочих

груп, тимчасових контрольних комісій, депутатських груп та фракцій, президій обласних та районних рад. До допоміжних належать робота секретаря ради, діяльність депутата за дорученням ради в окрузі, прес- конференції, закордонні візити депутатських делегацій тощо, робота голови ради та його заступників.

Додаткові критерії класифікації пропонує Баймуратов М. М. Залежно від кола суб'єктів, які здійснюють організаційну діяльність, науковець розрізняє її колегіальні (сесії, наради) й індивідуальні форми (індивідуальна робота депутатів серед населення тощо). Беручи за основу види справ, які розглядаються радою та її органами, виділяє організаційні форми, що застосовуються для розгляду питань загальної (сесії, засідання виконкомів, постійні комісії) і спеціальної (робота відділів та управлінь виконавчих комітетів) компетенції [1, с. 51]. Така диференціація наочно і більш деталізовано відображає різні аспекти зовнішнього вияву практичної реалізації функцій та повноважень представницьких органів громад.

У науці конституційного та муніципального права існує широкий підхід до розуміння сутності сесії місцевих рад. Наприклад, російський правник Пилін В. В. визначає її як «сукупність засідань представницького органу за участю всіх депутатів або як мінімум такої кількості депутатів, за якої уставом муніципального утворення сесія визнається правомочною, а також усіх інших форм діяльності представницького органу». Автор зазначає, що під час сесії проводяться засідання представницького органу, постійних комісій, депутатські слухання, зібрання фракцій та депутатських груп» [50, с. 313]. З такою позицією варто погодитися, адже з питань порядку денного пленарного засідання проводяться не тільки засідання постійних комісій, але й засідання робочих груп, депутатських фракцій, тимчасових контрольних комісій тощо.

У межах правової, організаційно-правової та матеріально-технічної форм діяльності представницькі органи громад застосовують певні засоби з метою здійснення своїх повноважень, спрямованих на реалізацію територіальними громадами муніципальної влади. Згідно з Словником іншомовних слів метод (від грецького *methodos* – шлях, дослідження, спосіб пізнання) – спосіб пізнання

дійсності та її відвернення в мисленні; спосіб, прийом або система прийомів для досягнення якої-небудь мети [71, с. 354]. Це також і шлях чи спосіб отримання певних результатів у пізнанні та на практиці.

Серьогіна С. Г. класифікує методи діяльності органів публічної влади на правові, організаційні, соціально-психологічні [16, с. 63]. При цьому їх конкретні види та комплекс визначаються певними стадіями, з яких складається процес діяльності відповідних інституцій. У загальному до таких етапів належить: планування, збір й обробка інформації, вироблення рішення, його виконання та контроль за виконання рішення.

Правові методи пов'язані з використанням певних організаційно-впорядковуючих властивостей права, що є одним з найважливіших соціальних регуляторів. Серед них можна виділити методи загального й індивідуального регулювання, встановлення нормативів (метод стандартизації), дозвольно – реєстраційний метод (ліцензування, патентування, встановлення квот, видача дозволів, реєстрація), а також методи уповноважування, зобов'язування та заборони [16, с. 69].

Різновидами організаційних методів є методи планування, інформаційного забезпечення, координації, робота з кадрами, вироблення рішень, організації виконання, контролю за виконанням [16, с. 64]. Це універсальні прийоми і способи, спрямовані на визначення основних завдань, напрямів діяльності, заходів досягнення поставлених цілей, показників; одержання, збирання, створення, використання, розповсюдження і зберігання інформації; взаємодію, узгодження, коригування дій представницьких органів громад, їх підрозділів, посадових осіб у процесі функціонування; оптимальний і професійний добір кадрів, забезпечення сприятливого соціально-психологічного клімату в колективі; визначення можливих шляхів вирішення проблеми; доведення прийнятих рішень до виконавців і забезпечення їх практичної реалізації, а також перевірку виконання таких рішень та інших завдань, виявлення допущених відхилень і визначення шляхів усунення наявних недоліків тощо.

Наприклад, Набока І. В., досліджуючи питання застосування методу контролю в діяльності постійних комісій місцевих рад, встановила, що його метою є перевірка виконання прийнятих місцевими радами, її структурними підрозділами рішень. Для цього можуть вживатися такі прийоми як безпосереднє спостереження, технічно-економічний аналіз, обстеження-бесіди, ревізія матеріалів, анкетування тощо. Водночас науковець зауважує, що на сьогодні організація контролю за дотриманням рекомендацій вказаних постійних комісій є досить слабкою та безсистемною. Адже значна частина їх рішень залишається без розгляду або без необхідного реагування. Тому необхідно налагодити організаційну систему зовнішнього контролю та виробити практику застосування заходів дисциплінарної відповідальності посадових осіб за невиконання вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині обов'язковості і своєчасності розгляду рекомендацій цих комісій [43, с. 99-101]. Справді, законодавець у частині 11 статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обмежується тільки вказівкою на те, що «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». Однак, викладена норма не визначає, які саме наслідки можуть настати за не розгляд або неналежний розгляд рішень постійних комісій. Цим самим нівелюється призначення останній у системі місцевого самоврядування.

В основі соціально-психологічних методів діяльності місцевих рад лежать наукові положення філософії, соціології, психології, політології, культурології та суміжних з ними галузей науки. Під ними розуміються певні важелі впливу на соціально-психологічний клімат у колективі, на працездатність співробітників відповідних органів публічної влади. До них відносять методи соціологічних досліджень (соціометрія), соціального прогнозування та соціального планування [16, с. 69]. Такі способи і прийоми спрямовані на морально-етичну сферу об'єкта впливу, мають психоемоційну дію, реалізуються переважно в комунікативно-

інформаційній формі за допомогою засобів як усвідомлюваних, так і неусвідомлюваних об'єктом. Основне їх значення полягає у створенні умов, за яких організовується внутрішня діяльність місцевих рад на засадах довіри, співробітництва, партнерства, а не примусу, з метою постановки і досягнення конкретних цілей, об'єднаних єдиною метою – ефективного здійснення завдань місцевого самоврядування висококваліфікованими працівниками.

На підставі вищезазначеного під методами діяльності місцевих рад варто розуміти комплекс прийомів, способів дій, що застосовуються у процесі здійснення самоврядування з метою упорядкування й ефективної реалізації функцій та повноважень представницьких органів територіальних громад. Також вони являють собою способи пізнання змін у суспільному житті громадян внаслідок здійснення наданої таким інституціям компетенції.

Дослідження принципів організації та діяльності, форм і методів функціонування місцевих рад дозволило сформулювати наступні висновки. По-перше, ці поняття характеризують основи та матеріально-процедурну сторону цих органів муніципальної влади. У теоретичній площині вони вивчаються як відносно самостійні юридичні категорії, однак на практиці підлягають одночасному застосуванню.

По-друге, принципи організації та діяльності представницьких інституцій громад являють собою фундаментальні вимоги, які визначають концептуально-категоріальну, структурну та процесуальну сторони утворення місцевих рад та реалізації ними передбачених законом повноважень. Їх прийнято класифікувати на загальні та інституційні (спеціальні), конституційні та законодавчі, матеріальні і процесуальні, організаційні та функціональні. Сьогодні в умовах реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації особливої актуальності та нового змісту набувають такі принципи, як правова, організаційна і фінансова самостійність; гласність, відкритість та прозорість; співробітництво з іншими органами місцевого самоврядування, а також відповідальність представницьких органів.

По-третє, місцеві ради здійснюють свої функції та реалізують власну компетенцію у визначених законом та локальних актах формах і методах. Вони, як і місцеве самоврядування, не є чимось незмінним. Виникнення якісно нових суспільних відносин, зміна та припинення існуючих зумовлюють появу нових форм і методів діяльності представницьких органів громад. Їх основні та загальні засади регламентуються на нормативно-правовому рівні, чим гарантується ефективне здійснення муніципальної влади.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ

3.1. Міжнародний досвід правового регулювання організації та діяльності місцевих рад

Сьогодні в умовах незавершеності реформування конституційного ладу, адміністративно-територіального устрою, зміни бюджетної системи на засадах субсидіарності в Україні перед вітчизняною наукою поставлено важливе завдання щодо пошуку та обґрунтування оптимальної моделі місцевого самоврядування. Одним із шляхів досягнення такої мети є глибокий та всебічний аналіз зарубіжної практики нормативно-правової регламентації організації та діяльності представницьких органів територіальних спільнот. Вивчення міжнародного досвіду у відповідній сфері – це інструмент забезпечення подальшого розвитку інституту демократії у нашій країні, коли вирішальна роль в ухваленні рішень у сфері публічного управління належить громадській думці.

Кожна держава світу, чи то англосаксонської, континентальної, чи то змішаної правової системи, пройшла етап трансформаційної перебудови з метою формування ефективних інституцій, які постійно та всебічно представлятимуть і захищатимуть інтереси соціальних спільнот базового й регіонального рівнів та володітимуть самостійним економічним і правовим статусом. У ході такого процесу допускалися помилки і недоліки. Однак, саме вони стали тим вихідним матеріалом, який в сучасних умовах може бути використаний іншими країнами, що прагнуть модернізувати власний механізм місцевого самоврядування. До них належить і Україна, яка може використовувати здобутки та рекомендації у відповідній сфері для впровадження позитивних змін і досягнення загального добробуту для громадян з обов'язковим урахуванням власних національних особливостей.

Проблема інституціоналізації муніципальної влади у зарубіжних країнах достатньо вагомо досліджена. Серед вітчизняних та закордонних науковців,

роботи яких присвячені означеній тематиці, варто назвати таких, як Автономов А. С., Амборські Д., Барабаш Ю. Г., Беттс Д., Бодрова І. І., Бориславська О. М., Ворона П. В., Гаращук І. В., Грем К., Гонцях Я., Грובה В. П., Долецький З., Закоморна К. О., Ємельянов В. М., Козюра І. В., Коломоець Т. О., Кроуфорд К., Кузьменко О. В., Лазор А. О., Ларічев О. О., Лексін І. В., Лізаковська С. В., Любченко П. М., Лялюк О. Ю., Матвієнко П. Д., Мельников А. П., Новак О. М., Петришин О. О., Планкетт Т., Речицький В. В., Роует Д., Смоляр О. А., Стівенс Е., Фесенко В. О., Філіпс С., Фролов О. О., Хіггінс Д., Цунео І., Чиркін А. С., Шаповалов Б. А., Шпак Ю. О. та інші. У той самий час більш детального висвітлення потребують питання організаційно-функціонального механізму здійснення відповідними органами своїх повноважень. Отримані знання дозволять удосконалити теорію та практику трансформації системи правового та територіального упорядкування місцевої влади згідно з конституційними нормами та світовими стандартами.

Практично у всіх країнах світу система місцевого самоврядування передбачає формування представницьких органів, які виконують основну роль у здійсненні муніципальної влади. Зокрема, варто погодитися з Козюрою І. В., що «значний інтерес становить досвід Канади – країни з розвиненими структурою державного управління й місцевим самоврядуванням, яка посідає чільні місця в світі за індексом людського розвитку» [30, с. 143]. Цей показник, зокрема, зумовлений наявністю у кожній з адміністративно-територіальних одиниць – десяти провінцій та трьох федеральних територій – розглядуваної держави власної і унікальної системи організації муніципальної влади.

Представницькими органами місцевого самоврядування в Канаді виступають муніципальні ради (*local councils*) – сільські або міські. Вони є виборними інституціями, яким належить ключова роль у системі організаційних засад влади територіальних спільнот, оскільки, як правило, не здійснюється часткова ротація членів ради, а відбувається повна заміна її складу. Цим визначається їх постійність і стабільно діючий характер [37, с. 25]. При формуванні таких органів принцип розподілу влади не застосовується..

За результатами розгляду основ організації та діяльності муніципальних органів влади в Канаді Закоморна К. О. робить висновок про те, що юридична регламентація цього процесу діє на трьох рівнях – федеральному, рівні суб'єктів федерації та локальному. Перша ланка представлена Конституційним Актом 1867 року, яким встановлено, що приймати закони щодо муніципальних установ входить до компетенції законодавчих зборів кожної провінції [23, с. 47]. З цього випливає, що відповідні конституційні положення є формальною підставою для автономії муніципалітетів. Тому діяльність таких інституцій регулюється законодавством провінцій, що дозволяє врахувати в ньому особливості конкретної місцевості. Воно і становить другий рівень досліджуваного явища. Окрім того, наведене дозволяє стверджувати, що між федерацією та муніципалітетами відсутні прямі контакти. Проте недоліками такої організації є юридична та фінансова залежність цих інституцій від провінцій та територій. Адже саме провінціями визначають форми та межі діяльності рад базової ланки місцевого самоврядування.

Змістом третього рівня є підзаконний характер прийнятих муніципалітетами актів. Вони набувають чинності тільки після затвердження компетентним органом влади суб'єкта федерації [23, с. 47]. Отже, їхня юрисдикція обмежується територією адміністративно-територіальної одиниці, в якій вони діють. Сучасні реалії свідчать про зростання значущості місцевого самоуправління в суспільному житті, розширення сфер його фактичної відповідальності. У цілому такі обставини зумовлюють необхідність у закріпленні за канадськими представницькими органами конституційно-правового статусу і надання більшої самостійності у відносинах з провінціями чи територіями.

Члени ради канадських муніципалітетів виконують три основні функції: представництво інтересів населення, визначення параметрів політики функціонування місцевого самоуправління і розвиток муніципального утворення, а також функцію менеджера, яка передбачає контроль за витрачанням коштів місцевого бюджету, реалізацією прийнятих програм і вирішенням питань місцевого значення [38, с. 93]. При цьому вказані посадові особи наділені досить

широкими повноваження, на відміну від депутатів національних рад. Рада ухвалює муніципальні акти, які являють собою одну з форм делегованого законодавства, оскільки право нормативного регулювання суспільних відносин вона отримує від законодавчих органів провінцій.

Мельников А. П. підкреслює факт здійснення канадськими муніципалітетами своєї діяльності за принципом «відкритих дверей». Це означає, що сесії ради, як правило, є публічно відкритими. До того ж представники громадськості вправі брати участь у дебатах. Значний вплив на представницькі органи локального рівня розглядуваної країни відіграють місцеві плебісцити, на яких жителів міста чи іншого населеного пункту можуть безпосередньо виявити свою волю у вирішенні питань життєдіяльності усієї громади [39]. Це означає широке і безперешкодне залучення громадян до самоврядування, у тому числі й щодо покращення діяльності рад.

Проводячи аналіз зарубіжного досвіду місцевого самоврядування в Канаді, Шаповалов Б. А. констатував, що муніципальні органи цієї північноамериканської країни, володіючи обмеженою автономією, у значній мірі інтегровані в державний механізм, виконуючи багато функцій державного значення [88, с. 224]. Це свідчить, що досягнення координації та забезпечення відносної єдності у діяльності канадських представницьких органів та провінційного уряду, можливе завдяки використанню децентралізаційного методу без застосування прямого адміністративного втручання.

Значних успіхів у побудові ефективної системи представницьких органів соціальних спільнот досягла Польща. Безупинно слідуючи вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування та динамічно проводячи реформу децентралізації влади на основі принципу субсидіарності, як зазначає Чиркін А.С., ця країна зуміла сформувати три рівні таких інституцій – гмінний, повітовий та воєводський – у відповідності до засади доповнення, а не поглинання: кожен наступний виконує лише ті функції, які не здатен виконувати попередній [87, с. 567].

Так, представники польських гмін (ради гмін) покликані вирішувати публічні справи місцевого значення. На рівні повіту самоврядні структури (ради повітів) забезпечують ефективне управління на території їх юрисдикції і несуть відповідальність за надання громадських послуг, які не в змозі самотійно забезпечити гміни. Воєводський рівень, на відміну від двох перших, носить дуалістичний характер. Завдання його самоврядних структур мають в основному соціально-економічний регіональний характер і полягають у створенні сприятливих умов для розвитку регіону та надання громадських послуг у його межах (наприклад, розробка воєводських програм). Орган місцевого самоврядування воєводства, яким є сеймик, не уповноважений на здійснення контрольно-наглядових повноважень щодо гмін і повітів та не є органом вищого рівня в адміністративному управлінні. Поряд з ним діє державна адміністрація на чолі з воєводою, що частино призводить до неврегульованості відносин між державною регіональною адміністрацією і регіональним самоврядуванням (подвійне підпорядкування керівників певних служб адміністрації повіту і вищому рівню керівництва відповідної служби). Однак, адміністративні реформи, які були проведені в Польщі, все ж таки сприяли розвитку місцевого самоврядування та оптимізації управління державою, що підтвердило демократичну, соціальну-правову орієнтацію держави [87, с. 569; 14, с. 80-81]. Натомість в Україні в умовах часткової децентралізації місцеве самоврядування та його представницькі органи досі перебувають під жорстким контролем виконавчої влади: має місце пряме та опосередковане її втручання в політичну, фінансову та адміністративну сферу їх компетенції. Досі в основу формування вітчизняних місцевих рад недостатньо закладено чіткі та зрозумілі критерії розподілу території, завдань, функцій та відповідальності.

Особливістю законодавчої регламентації функціонування представницьких органів громад трьох рівнів у Польщі є наявність окремих законів. Це Закони Республіки Польща «Про самоврядування гміни» від 8 березня 1990 року [94], «Про самоврядування повіту» від 5 червня 1998 року [91] «Про самоврядування воєводства» від 5 червня 1998 року [92]. Ці акти деталізують конституційні

положення принципу субсидіарності. Зокрема, згідно із частиною 1 статті 6 Закону «Про самоврядування гміни» до сфери діяльності гміни відносяться всі публічні справи місцевого значення, не віднесені до компетенції інших суб'єктів.

Ємельянов В. М. та Лізаковська С. В. звертають увагу на той факт, що у Польщі воєводство є «найбільшою одиницею територіального самоврядування та регіональною самоврядною спільнотою, яку на підставі закону утворюють мешканці воєводства» [20, с. 73]. Якщо законодавство зазначеної країни передбачає функціонування представницьких інституцій саме громад воєводств, то національні акти містять аналогічне положення з єдиним винятком. Обласні ради – це справді виборні органи місцевого самоврядування, однак вони не представляють інтереси регіональних громад, оскільки останні не являються окремим суб'єктом муніципальної влади.

Варто погодитися з твердженням Лазора А. О., який зауважує, що «гідним уваги є також регламентація різних критичних ситуацій, пов'язаних із неспроможністю органів місцевого самоврядування здійснювати надані чинним законодавством повноваження, і відповідно тих дій, які вживатимуть у цих випадках державні інституції, що засвідчує дієвість організаційно-правового механізму юридичної відповідальності суб'єктів публічної влади» [36]. Вони встановлені у вищевказаних законодавчих актах. Їх зміст полягає у закріпленні спеціальних порядків нагляду за діяльністю рад гмін, рад повітів та сеймиків воєводств та розпуску таких представників. По-перше, процедура нагляду за польськими місцевими радами здійснюється на підставі критерію узгодження з правом. Органи нагляду можуть втручатися у їхню діяльність тільки у випадках, передбачених законами.

По-друге, підставами для розпуску розглядуваних інституцій є неодноразове порушення ними Конституції чи законів. У такому випадку Сейм, за поданням Прем'єр-міністра, може прийняти рішення про розпуск ради, що тягне за собою розпуск всіх органів гміни, повіту або воєводства. Прем'єр-міністр, за поданням Міністра внутрішніх справ та адміністрації, призначає особу, яка на період до обрання нових органів відповідної громади виконує функції цих органів

[36]. Отже, чинне законодавство Польщі спрямовано на забезпечення постійності й стабільності структурно-функціонального механізму місцевого самоврядування. Адже нездатність муніципальних рад у зазначеній країні виконувати покладені на них обов'язки має своїм наслідком неякісне надання публічних послуг населенню, що є недопустимим.

Крім того, специфічною ознакою місцевого самоврядування в Польщі є активна реалізація муніципальними органами права на добровільне об'єднання. Зокрема, шість асоціацій місцевих влад, утворених або відновлених з 1990 року до 2003 року, представляють повіти, воєводства та різні типи муніципалітетів в Офіційній комісії уряду та місцевого самоврядування. Правовий статус останньої визначається Законом Республіки Польща від 6 травня 2005 року [93]. Згідно з них до складу Спільної комісії входять представники уряду та територіального самоврядування в однаковій кількості. Компетенція Спільної комісії поширюється на питання, пов'язані з функціонуванням територіального самоврядування та з державною політикою щодо територіального самоврядування, а також всі справи, що стосуються територіального самоврядування і знаходяться в сфері дій Європейського Союзу та міжнародних організацій, до яких належить Республіка Польща. Комісією розробляється спільна позиція уряду і територіального самоврядування у сфері встановлення економічних і соціальних пріоритетів у справах, що стосуються комунального господарства і функціонування гмінного та повітового самоврядування, регіонального розвитку та функціонування територіального самоврядування. Одним із найважливіших важелів роботи Спільної комісії є висловлення думки щодо проектів нормативних актів, програм та інших урядових документів, які стосуються територіального самоврядування [55]. У цілому зазначена Комісія являє собою одну з найбільш розвинених форм консультації між державою та органами місцевого самоврядування.

Важливим для всебічного розкриття розглядуваної проблематики є дослідження питання про особливості взаємовідносин між державними органами та представницькими інституціями в європейських країнах. Як зазначають Г. В. Макаров, О.М. Держалюк, Ю. Б. Каплан, законодавство держав-членів

Європейського Союзу, перш за все, передбачає максимальне розведення сфер компетенції держави (і її виконавчої влади) з одного боку, та місцевого самоврядування – з іншого. Навпаки, найчастіше суміщення функцій органу держави та виконавчого органу місцевого самоврядування в країнах ЄС характерне саме для органів місцевого самоврядування. Наприклад, у Франції мер комуни є одночасно главою виконавчої гілки місцевого самоврядування та представником держави. Щоправда, як представництво центральної влади мерія забезпечує виконання переважно нотаріальних та облікових функцій. При цьому центральний уряд не може здійснювати прямого впливу на кадрові процеси в мерії. Отже, на відміну від міста Києва, де міська державна адміністрація має подвійне підпорядкування, у французьких містах конфлікти виникають скоріше як виняток. В Угорщині уряд також може покласти на бургомістра (керівника місцевого самоврядування), секретаря або керівника апарату муніципального представницького органу функції глави адміністрації на місцевому (муніципальному) рівні. Глави районів (ландрати) у 3 федеральних землях Німеччини є одночасно керівниками місцевих адміністрацій, що представляють земельні уряди на місцевому рівні, та представницьких органів влади [8, с. 27]. Отже, в європейський досвід свідчить про відсутність подвійного статусу в державних органах виконавчої влади, коли вони поряд з управлінськими функціями наділяються повноваженнями місцевих рад, перетворюючись на квазі виконавчі органи місцевого самоврядування.

Корисним для України є досвід Франції – країни з високим рівнем розвитку місцевого самоврядування та децентралізацією державного управління. На сьогодні законодавство цієї європейської країни повністю регулює всі питання, що стосуються організації і діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Всі ці закони об'єднані в Адміністративний кодекс, який є фактично «конституцією» місцевого самоврядування у Франції [25, с. 58]. У цьому кодифікованому акті питанням організації та діяльності комун, департаментів, регіонів та їх муніципальним

органам присвячені окремі розділи. Систематизація відповідних положень в єдиному документі полегшує правозастосування.

В Україні державний контроль здійснюється відповідними місцевими державними адміністраціями тільки в частині делегованих органам місцевого самоврядування державою повноважень. Однак механізму впливу на місцеві ради за їх невиконання або неналежне виконання фактично не має.

Питання вибору між контролем та наглядом з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування, у тому числі представницьких інституцій громад, вирішується на конституційному рівні в Данії та Естонії. Так, в Акті про Конституцію Данії передбачено: «Право муніципалітетів самостійно управляти власними справами, під наглядом Держави, закріплюється в законодавстві» [40, с. 6]. Згідно з Конституцією Естонської республіки «нагляд за органами місцевої влади визначається законом. Закон про організацію місцевого врядування визначає, що губернатор повіту, Національний офіс з питань аудиту та Канцлер юстиції відповідають за нагляд та інспектування, і що нагляд стосується «законності та цільового використання». Зокрема губернатори повітів можуть здійснювати моніторинг виконання муніципалітетами функцій, переданих державою, але вони не можуть скасовувати дії – лише пропонувати вдосконалення та, за необхідності, звертатися до вищої інстанції» [40, с. 14]. Отже, відносини між державою, її уповноваженими органами та представницькими інституціями ґрунтуються не на субординації та управлінському керуванні, а тільки нагляді (моніторингу, спостереженні) за законністю їх рішень, тобто не доцільністю.

3.2. Напрями удосконалення правового регулювання організації та діяльності місцевих рад

Сучасна наука приділяє значну увагу вивченню проблем місцевого самоврядування та публічного управління в цілому. Теоретиками та практикаками у сфері різних галузей права напрацьовано солідний пласт фундаментальних досліджень, що несуть у собі значну соціальну цінність для розвитку державного

будівництва та місцевого самоврядування. Серед них варто відзначити таких науковців, як: Богів С. Я., Будакова В. І., Величко В. О., Воронов М. М., Грובה В. П., Давидович С. Н., Любченко П. М., Семко С. О., Смоляр О. А., Ткачук А. Ф., Чиркін А. С., Шпак Ю. А. та інші. Їхні здобутки є основою для виокремлення напрямів удосконалення нормативного регулювання організації та діяльності місцевих рад в Україні.

Першим напрямом слід визначити конституційно-правове закріплення загальнодозвільного принципу регламентації повноважень представницьких органів місцевого самоврядування. Для цього слід детально визначити зміст засади субсидіарності в Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у відповідності до статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з якою органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

Як зазначає Богів С. Я., «із прийняттям Конституції України у 1996 році в Україні відбулося лише конституційно-декларативне визнання наявності питань місцевого значення у вигляді встановлення принципу регулювання повноважень органів місцевого самоврядування за схемою «дозволено лише те, що передбачено законом», адже місцеве самоврядування в Україні може здійснюватися лише в рамках Конституції та законів України (ст. 19, 140 Конституції України). Разом з тим, питання місцевого значення як базовий об'єкт муніципальної влади, або предмет відання територіальної громади потребує конституційно-правової фіксації за принципом «дозволено все, що прямо не заборонено законом» [3, с. 93]. Така позиція науковця заслуговує на увагу, оскільки узгоджується з міжнародними стандартами у сфері муніципального будівництва. Ними передбачено, що на законодавчому рівні повинна бути чітко встановлена власна юрисдикція органів місцевого самоврядування, у тому числі місцевих рад, з одночасним зменшенням обсягу делегованих повноважень.

На необхідності врахування вищезазначеного підходу звертає увагу і Чиркін А. С., який наголошує на особливій важливості положення частини 2 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з яким органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. На переконання науковця, у наведеному приписі в найбільш повному вигляді було втілено принцип «негативного» регулювання компетенції органів місцевого самоврядування, або «загальнодозвільний» принцип. За ним органи місцевого самоврядування європейських держав наділяються повною свободою дій для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, яке не виключене з їх компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади [86, с. 228-229].

При цьому положення статті 19 Конституції знайшло своє аналогічне відображення у частині 3 статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно з нею органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції [60]. На підставі цього будь-які дії, вчинені муніципалітетами з порушенням вказаної засади визнаються недійсними, оскільки кваліфікуються як перевищення повноважень. Водночас «позитивний» чи «негативний» спосіб визначення функцій та повноважень національних рад, за загальним правилом, передбачає досить вузьку сферу їх вільного розсуду, особливо у сфері реалізації прав і свобод громадян. Зважаючи на це, дискреційна компетенція зазначених органів зв'язана правом. Однак, не слід забувати про те, що означене обмеження не спрямоване на зменшення чи ліквідацію автономії. Його ціллю є недопущення свавілля з боку місцевої влади. У демократично розвинених країнах загальнодозвільний принцип регламентації досліджуваного питання вважається

більш ефективним, оскільки базується на довірі громад та свободі дій представницьких інституцій, що звичайно не можуть бути абсолютними.

У розглядуваному аспекті цінним є досвід Польщі, Угорщини та Чехії щодо відступу в Основних Законах своїх країн від закріплення спеціальнодозвільного принципу діяльності місцевих рад. Так, статтею 163 Конституції Республіки Польща встановлено, що територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не передбачені Конституцією чи законами для інших органів публічної влади [33]. Відповідно до частини 2 статті 104 Конституції Чехії представницькі органи приймають рішення з питань самоврядування, якщо вони не віднесені законом до відання вищої територіальної самоврядної одиниці [34]. Нормами частини 2 статті 32 Основного Закону Угорщини закріплено, що органи місцевого самоврядування в межах власної компетенції з метою врегулювання місцевих суспільних відносин, не визначених законом, а також на основі наданих законом повноважень видають постанови місцевого самоврядування [46]. Отже, до компетенції муніципальних представницьких інституцій в Польщі, Чехії та Угорщині належить вирішення усіх питань місцевого значення, які не віднесені до компетенції інших органів. Це означає, що повноваження і предмети відання розподілені таким чином, що органи комунальної влади здійснюючи їх, задовольняють нагальні потреби населення відповідної громади.

Отже, доречно положення статті 19 Конституції України викласти у наступній редакції: «Органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи вправі вільно вирішувати будь-яке питання, яке Конституцією та законами України не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу публічної влади». Як наслідок, зміни потребує також частина 3 статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», текст якої повинен бути наступним: «Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи вправі вільно вирішувати будь-яке питання, яке Конституцією та законами України не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене

жодному іншому органу публічної влади, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції». Такі новації цілком узгоджуватимуться з фундаментальними та імперативними засадами Європейської хартії місцевого самоврядування. Місцеві ради стануть повноправними учасниками у відносинах з державними інституціями та зможуть виконати своє соціально-політичне призначення.

Другий напрям – систематизація та уніфікація регламентації загальних аспектів правових засад організації та діяльності місцевих рад. У такому разі особливої ваги набуває розробка та прийняття Муніципального кодексу, положення якого повинні цілком узгоджуватися з Європейською хартією місцевого самоврядування, що сьогодні являється інтеграційним чинником формування і розвитку демократичної системи місцевого самоврядування.

На переконання Семко С. О., регламентація організаційних форм роботи представницьких органів потребує систематизації, й уніфікації. Особливо актуальною є розробка Муніципального кодексу, у якому мають дістати відповідне нормативно-правове регулювання нові організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування, такі як засідання депутатських фракцій, уніфікуватися положення щодо підготовки і проведення пленарних засідань, а саме формування порядку денного, закріплюватися норми, що підвищуватимуть статус постійних комісій місцевих рад [68, с. 15]. У Муніципальному кодексі питання правового статусу і механізму організації та функціонування місцевих рад варто викласти в окремих розділах у відповідності до рівнів їх існування. Підґрунтям для таких змін може слугувати досвід Польщі.

Змістом **третього напрямку** є поглиблення адміністративної реформи та концептуальних положень регіональної політики шляхом удосконалення моделі трансформації місцевих органів виконавчої влади з інституцій адміністративно-

господарського управління в суб'єкти, в яких будуть головними тільки контрольні-наглядові функції.

Давидович С. Н. звертає увагу на те, що хоча Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему і гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, однак не вирішує питання щодо розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад. Наслідком цього є різне розуміння вказаними суб'єктами меж здійснення ними їх функцій та повноважень [15, с. 20]. Де-юре та де-факто органи державної виконавчої влади повинні бути звільнені від невластивої їм компетенції, а саме від вирішення питань місцевого значення. Надання публічних послуг має здійснюватися за принципом максимальної наближеності до населення.

З точки зору Ткачука А. Ф., причиною означеного стану речей є те, що в законодавстві України залишається ще один «рудимент радянського типу влади – повна тотожність функцій і повноважень органів різного рівня» [78, с. 268]. Цей фактор зумовлює існування ситуації, коли відсутня законодавчо закріплена процедура делегування повноважень та немає чітко визначених механізмів відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема у разі які незабезпеченості належними ресурсами [8, с. 17]. У зв'язку з цим профільний закон про місцеве самоврядування встановлює обов'язок районних та обласних рад делегувати відповідні повноваження місцевим державним адміністраціям.

У межах окресленого напряму пропонується скасувати інститут делегування районними та обласними радами повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям. Це вимагає внесення необхідних змін, зокрема, до Конституції України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Так, у статті 44 закону про місцеве самоврядування слід змінити імперативний на диспозитивний характер делегування повноважень, уточнивши, що це є лише правом представницьких органів, а не їх обов'язком, тобто законодавчо надати місцевим радам вибір.

Натомість практика можливості передачі державою частини своїх повноважень представницьким інституціям громад повинна бути збережена, наприклад на договірній основі з метою реалізації принципу публічно-правового партнерства

При цьому таке делегування повноважень має супроводжуватися передачею необхідних для їх здійснення матеріально-технічних, фінансових та інших ресурсів, що є вимогою статті 143 Конституції України та 67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Це, з точки зору Величка В. О. та Будакової В. І., важлива умова, яка гарантує, по-перше, саме здійснення повноважень місцевим, а по-друге, продовження виконання місцевим самоврядуванням властивих йому головних функцій. Невиконання такої умови є підставою для відмови відповідних органів місцевого самоврядування від виконання відповідних державних повноважень або для виконання органами місцевого самоврядування переданих повноважень лише в межах наданих ресурсів [6, с. 128].

Відповідно до **четвертого напрямку** існує необхідність у зміцненні фінансової автономії представницьких органів територіальних громад на законодавчому рівні. Поставлене завдання має на меті якісне текстуальне удосконалення профільного закону про місцеве самоврядування, досягнення однозначності й зрозумілості термінології та уникнення протиріч у різних нормативно-правових актах з одного і того самого питання у частині матеріально-фінансового забезпечення організації та функціонування місцевих рад.

Сьогодні певні положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не узгоджуються з нормами Бюджетного кодексу України. Так, в останньому немає визначення термінів «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування», а наведено лише їх перелік. Що ж стосується профільного закону про муніципальну владу, то у статті 1 сформульовано таку дефініцію: «бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування» [60]. Із змісту цієї норми Закону можна

зробити висновок про те, що в ній практично ототожнюються поняття «бюджет місцевого самоврядування» та «місцевий бюджет», що слід вважати помилковим.

Варто погодитися з Величком В. О., що для підтвердження позиції щодо недосконалості згаданої норми Закону слід навести певні аргументи. Бюджетний кодекс України передбачає існування в Україні двох ланок бюджетної системи – Державного бюджету України та місцевих бюджетів. У складі другої ланки бюджетної системи (місцевих бюджетів) виділяється окрема група бюджетів – це бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад). Отже, бюджетне законодавство України чітко визначає бюджети місцевого самоврядування як складову частину місцевих бюджетів. Проте слід зауважити, якщо бюджети місцевого самоврядування правомірно вважати місцевими бюджетами (як частину цілого), то інші місцеві бюджети (бюджет Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети) у жодному разі не можна віднести до бюджетів місцевого самоврядування, що є очевидним [7, с. 53]. Враховуючи зазначене, існує необхідність внесення змін до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де містяться основні терміни, що використані у цьому Законі, в частині виключення із терміну «бюджети місцевого самоврядування» слів у дужках: «місцевий бюджет»..

П'ятим напрямом варто назвати удосконалення нормативної регламентації сесії як основної форми організації роботи місцевих рад, у тому числі шляхом усунення недоліків законодавчої техніки у профільному законі про місцеве самоврядування. Вони негативно впливають на правозастосовну діяльність та навіть на сферу наукових досліджень, чим породжують суттєві ускладнення і неоднозначність в розумінні одних і тих самих правових норм.

Так, теоретик Семко С. О. наголошує на нерівнозначності понять «сесія» та «пленарне засідання». Особливо гостро це питання виникає при застосуванні частини 12 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою передбачено, що «сесія ради є повноважною, якщо в її пленарному засіданні

бере участь більше половини депутатів від загального складу ради» [60]. На думку науковця, таке формулювання «повноважність сесії» є недоцільним. Свій висновок автор пояснює тим, що відсутність кворуму на пленарному засіданні не впливає на повноважність засідань постійних комісій, на яких розглядалися питання порядку денного. Тому більш правильно говорити про повноважність пленарного засідання у разі наявності передбаченого кворуму. З позиції дослідника, така нечіткість у законодавчому регулюванні є результатом ототожнення сесії та пленарного засідання [69, с. 166]. Таким чином, останнє являється окремою самостійною колегіальною формою організації роботи представницького органу місцевого самоврядування. Категорії «сесія» і «пленарне засідання» співвідносяться як ціле і частина. Тому практику, що сформувалася сьогодні, щодо надання їм однакового значення не можна вважати правильною. Зважаючи на це вона потребує удосконалення.

Враховуючи вищенаведене, доцільно викласти положення частини 12 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в наступній редакції: «Пленарне засідання сесії ради є повноважним, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради». Завдяки цьому буде забезпечено чіткість законодавчого формулювання, вдасться подолати недоліки його правозастосування, що спричиняє постійну підміну понять, та реалізувати принцип юридичної грамотності як на нормативно-правовому рівні, так і у діяльності місцевих рад.

Шостим напрямом є усунення недоліків правової регламентації режиму діяльності постійних та тимчасових комісій представницьких інституцій територіальних спільнот з метою забезпечення реалізації принципу транспарентності.

З огляду на означене питання, Шпак Ю. А. зауважує, що «не дивлячись на те, що засідання постійних комісій є усталеною організаційною формою роботи місцевих рад в Україні, сьогодні необхідно підвищити статус цих утворень, оскільки саме вони відіграють основну роль у попередньому вивченні питань, що приймаються радою, у контролі за використанням коштів місцевого бюджету та

роботою комунальних підприємств та закладів. Сьогодні рішення цих органів ради мають рекомендаційний характер, але із вдосконаленням нормативного регулювання їхньої діяльності, на нашу думку, окремим їх рішенням необхідно надати обов'язкової сили» [89, с. 61-62]. Отже, варто розглянути та обґрунтувати наукову пропозицію щодо надання певним висновкам і рекомендаціям постійних комісій місцевих рад обов'язкової юридичної сили.

З іншого боку, Воронов М. М. стверджує, що у статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка регламентує діяльність постійних комісій місцевих рад, відсутні норми, які би регламентували відносини щодо відкритості і прозорості цих робочих органів [9, с. 49]. Виняток становить частина 12 цієї статті, згідно з якою постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи з залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів [60]. Як вбачається з наведеного законодавчого положення, воно має виключно диспозитивний характер і не закріплює обов'язку постійної комісії ради використовувати інструменти громадянського суспільства. З метою посилення демократичності діяльності цієї інституції слід визначити необхідність залучення широкого кола громадськості на всіх етапах функціонування постійної комісії.

Аналогічна проблема спостерігається в регламентах місцевих рад та положеннях про постійні комісії. У цих локальних актах практично не приділяється увага питанню взаємодії постійних комісій і населення. Хоча ці органи виступають сполучною ланкою між представницькими інституціями та громадою. Також більшість місцевих рад не здійснює офіційне оприлюднення повної інформації про діяльність постійних комісій [10, с. 81]. З метою усунення зазначених проблем видається необхідним у регламентах місцевих рад та положеннях про постійні комісії визначити механізм постійного оприлюднення відомостей про діяльність постійних комісій: проекти нормативних актів, які ними розробляються чи розглядаються; узагальнення пропозицій до проектів нормативних актів, що надходять від громадян, їх об'єднань, інших суб'єктів; час,

дату та місце запланованих засідань, протоколи засідань та інші матеріали; порядок публікації звітів про їх роботу тощо.

У відповідності до частини 1 статті 48 профільного закону про місцеве самоврядування місцеві ради можуть створювати тимчасові контрольні комісії, які обираються з числа її депутатів, для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування [60]. При цьому законодавець наголошує на тому, що засідання тимчасових контрольних комісій ради проводяться, як правило, закриті. Справді, предметом контрольної діяльності тимчасової контрольної комісії можуть бути деякі актуальні проблеми місцевого самоврядування, які потребують закритого обговорення відповідно до вимог чинного законодавства України в сфері доступу до інформації. Але більшість питань, що є предметом обговорень на засіданнях тимчасових контрольних комісій, стосуються публічної сфери життєдіяльності територіальної громади та її представницьких органів. Тому закриті засідання тимчасової контрольної комісії мають бути скоріше виключенням із загального правила щодо відкритого і прозорого характеру діяльності цих робочих органів місцевих рад [9, с. 49]. На підставі цього слід внести зміни до статті 48 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій передбачити випадки та механізм проведення закритих засідань тимчасових контрольних комісій місцевих рад та зазначити, що всі засідання цих органів проводяться, за загальним правилом, відкрито.

Відповідно до **сьомого напрямку** в профільному законі про місцеве самоврядування доцільно детально врегулювати порядок здійснення державно-управлінського контролю і нагляду за діяльністю місцевих рад.

Чинне національне законодавство передбачає підконтрольність органів місцевого самоврядування органам державної влади. Так, згідно з частиною 4 статті 143 Конституції України «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» [32]. Натомість частиною 1 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування закріплено, що «будь-який

адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом» [18]. Порівнюючи наведені нормативні положення, варто констатувати певну невідповідність: Конституція України дозволяє здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, а Європейська хартія місцевого самоврядування – тільки нагляд. Обидва терміни не є тотожними, оскільки визначають різний ступінь впливу державних інституцій на діяльність муніципальних. Сутнісною характеристикою контролю завжди є можливість втручання у механізм функціонування того чи іншого об'єкта, тоді як при здійсненні нагляду цього не допускається.

Аналогічне положення закріплено у частині 2 статті 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого «органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади». При цьому статтею 20 цього профільного законодавчого акта визначається, що «державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень» [60]. Отже, законодавець встановлює межі контролю за діяльністю муніципальних інституцій, обмежуючи його тільки сферою делегованих повноважень.

Досліджуючи проблему державного контролю за діяльністю муніципальних органів, Величко В. О. робить висновок про те, що «нормативно-правові акти, які регулюють процедуру контролю і адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування, характеризуються розгалуженістю, недосконалістю і недостатньою ефективністю. Усе це часто призводить до дублювання функцій контролюючих органів, не забезпечує необхідного рівня координації та обміну інформацією, належного усунення виявлених правопорушень, націленості

суб'єктів державного контролю на запобігання правопорушенням [5, с. 103]. Обмеження фразою «державний контроль» у профільному законі про місцеве самоврядування, без визначення змісту та кола суб'єктів, які уповноважуються на його здійснення, призводить до довільного покладення контрольної функції на різні органи державної влади. Як наслідок, має місце «посягання» на автономність функціонування муніципальних інституцій територіальних громад, у тому числі й представницьких.

Усунути окреслену проблему частково покликаний проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [59]. Цим актом передбачається реалізація у більшій мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, створення виконавчих комітетів на рівні областей і районів, ліквідація місцевих державних адміністрацій, а також утворення на їх місці нових органів з нагляду і з координуючою функцією – префектів. Також нова редакція статті 143 Конституції України, на відміну від чинної, уже чітко передбачає, які саме муніципальні органи є підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували їм свої повноваження.

Враховуючи вищенаведене, необхідно внести зміни до статті 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування у частині приведення її змісту до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Для цього слід: 1) замінити термін «контроль» на категорію «нагляд»; 2) окреслити сутність поняття державного нагляду за діяльністю муніципальних інституцій із вказівкою на заходи, які ним передбачаються; 3) визначити чіткий і вичерпний перелік державних органів та посадових осіб, які мають право здійснювати наглядові функції у сфері місцевого самоврядування, розмежувати повноваження між ними; 4) врегулювати процедуру реалізації нагляду з питань муніципального значення; 5) розробити і впровадити єдині й оптимальні принципи й методи здійснення державного контролю на місцевому та регіональному рівнях з метою забезпечення домірності заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він покликаний охороняти. На підставі цього усі

інші нормативні положення профільного закону повинні бути узгоджені між собою.

У підсумку дослідження окресленої проблематики можна зробити наступні висновки. По-перше, у таких країнах світу, як Канада, Польща, Німеччина, Франція, Естонія, Данія, нормативно-правове регулювання організації та діяльності представницьких органів громад здійснюється на основі певних принципів: збалансованого поєднання централізації та децентралізації; пріоритету громадської думки при вирішенні питань місцевого значення; максимальної публічності організаційно-правових форм функціонування; застосування субсидіарності при розподілу самоврядних повноважень між різними рівнями діяльності представницьких органів; співпраці асоціацій органів місцевого самоврядування з державними органами на засадах партнерства та офіційного включення до системи публічного управління; конституційної заборони адміністративного втручання (контролю) в діяльність цих інституцій; надання державної підтримки і допомоги для досягнення спроможності муніципальних представницьких органів у частині повноцінного здійснення ними своїх повноважень.

По-друге, у міру трансформації суспільних відносин у сфері здійснення муніципальної влади правове регулювання організації та діяльності місцевих рад в Україні повинен удосконалюватися у певних напрямках. Серед них можна назвати такі, як: 1) конституційно-правове закріплення загальнодозвільного принципу регламентації повноважень місцевих рад, розширення змісту принципу субсидіарності в Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»; 2) прийняття єдиного Муніципального кодексу із включенням до нього систематизованих положень про організаційно-функціональне забезпечення представницьких органів громад; 3) скасування інституту делегування районними та обласними радами повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям та запровадження практики такої передачі, ініціатива якої має виходити саме від рад та яка має відбуватися на договірній основі, з одночасним забезпеченням рад необхідними матеріально-технічними, фінансовими та іншими

ресурсами; 4) приведення положень профільного закону про місцеве самоврядування у частині гарантування фінансової автономії у відповідність до бюджетного законодавства; 5) удосконалення нормативної регламентації сесії як основної форми організації роботи місцевих рад; 6) усунення недоліків правової регламентації режиму транспарентності діяльності постійних та тимчасових комісій представницьких інституцій територіальних спільнот; 7) зміна державно-управлінського контролю на нагляду за діяльністю місцевих рад.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення науково-прикладної проблеми, яка полягає у поглибленні розуміння правових засад організації та діяльності місцевих рад в Україні. Відповідно до поставленої мети та визначених завдань зроблено наступні висновки.

1. Розкрито сутність поняття правових засад організації та діяльності місцевих рад. Вказаній категорії надано авторське визначення, згідно з яким це система правових норм, виражених у Конституції та законах України, міжнародно-правових актах, що встановлюють принципи, функції, компетенцію, форми і методи формування та функціонування представницьких органів територіальних громад.

2. Проведено класифікацію правових засад організації та діяльності місцевих рад в Україні на підставі застосування критерію юридичної сили нормативно-правового акта, що їх встановлює. Як наслідок, виділено три рівні, на яких вони діють. Конституційна ланка представлена Основним Законом нашої країни, яким визначені норми-принципи, що закріплюють найважливіші суспільні відносини, котрі виникають у процесі організаційно-функціонального забезпечення представницьких органів територіальних громад, зокрема джерело походження влади, наданої їм, просторову та структурну основу, межі та мету реалізації ними повноважень.

На міжнародному рівні досліджуване явище також має узагальнений характер. Акти європейських та світових організацій, що його утворюють, є частиною національного законодавства та окреслюють обов'язкові для української держави вимоги-засади щодо гарантування спроможності інституцій, завданням яких є представництво в захист інтересів територіальних спільнот.

Конкретизація нормативних положень, прийнятих на першому та другому рівнях, конкретизуються в спеціальному вітчизняному законодавстві. Ними детально врегульовуються питання організації та діяльності місцевих рад.

Першорядне місце серед них належить Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

3. Досліджено правовий статус місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування, що виражають волю територіальної громади, надають їй загальнообов'язковий характер та здійснюють муніципальну владу від її імені та в її інтересах. Вони забезпечують реалізацію кожним членом спільноти гарантованого на конституційному рівні права брати участь в управлінні публічними справами.

4. Встановлено, що організація та функціонування місцевих рад як представників територіальних громад здійснюється на двох рівнях. Такий поділ зумовлений існуючим в Україні адміністративно-територіальним устроєм та відображений у Конституції України та профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Перший рівень є базовим, оскільки на ньому діють ради в інтересах жителів сіл, селищ, міст та подекуди районів у містах, які вважаються первинною ланкою у системі місцевого самоврядування. Згідно з другим (проміжним) рівнем спільні інтереси останніх представляють районні та обласні ради. Обидва рівні побудовані на засадах координаційної взаємодії, а субординація для них не допустима. На підставі цього констатовано, що районні та обласні ради не можна визначити вищими органами управління щодо сільських, селищних та міських рад.

5. Встановлено, що принципи організації та діяльності представницьких органів територіальних громад ґрунтуються на принципах місцевого самоврядування, оскільки ці інституції є суб'єктами механізму здійснення муніципальної влади. З урахуванням сучасних умов розвитку інституту децентралізації в Україні особливого значення набувають принципи правової, організаційної та фінансової автономності (самостійності), гласності, відкритості та прозорості, добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування, відповідальності.

6. Визначено зміст поняття форми діяльності сільської, селищної, міської, районної у місті, районної та обласної ради, під яким запропоновано

розуміти основні, самостійні та конкретні види дій, що здійснюються у визначених законом правових, організаційно-правових, матеріально-технічних межах, з метою реалізації компетенції представницьких органів територіальних громад різного рівня, їх структурних підрозділів та посадових осіб.

7. З'ясовано, що методи діяльності місцевих рад являють собою комплекс прийомів, способів дій, що застосовуються у процесі здійснення самоврядування з метою упорядкування й ефективної реалізації функцій та повноважень представницьких органів територіальних громад.

Охарактеризовано особливості правового регулювання організації і діяльності представницьких органів територіальних спільнот у зарубіжних країнах. Виділено їх спільні риси, якими є оптимізація системи таких інституцій на засадах досягнення оптимального балансу між елементами централізації та децентралізації, забезпечення його відповідності умовам певної держави чи місцевості, запровадження принципів пропорційності, співпраці асоціацій органів місцевого самоврядування з державними органами на засадах партнерства та офіційного включення до системи публічного управління; конституційної заборони адміністративного втручання (контролю) в діяльність цих інституцій; надання державної підтримки і допомоги для досягнення спроможності муніципальних представницьких органів у частині повноцінного здійснення ними своїх повноважень.

8. Окреслено напрями удосконалення правового регулювання організації та діяльності місцевих рад. Більшість з них полягає у внесенні змін до нормативно-правових актів, які регламентують відповідні відносини, а саме до:

а) статті 19 Конституції України та частини 3 статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо закріплення загальнодозвільного принципу регламентації повноважень представницьких органів місцевого самоврядування;

б) статті 143 проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстраційний № 2217а від 01.07.2015 року) у частині деталізації змісту принципу субсидіарності шляхом розширення

переліку повноважень органів місцевого самоврядування громад, районів, областей;

в) статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – виключення із терміну «бюджети місцевого самоврядування» слів у дужках: «місцевий бюджет» з метою забезпечення узгодженості з бюджетним законодавством та зміцнення фінансово-правової автономії місцевих рад;

г) частин 11 та 12 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо усунення законодавчої підміни понять «сесія» і «пленарне засідання»;

г) статей 47 та 48 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині забезпечення реалізації принципів гласності, відкритості та прозорості у діяльності постійних та тимчасових комісій місцевих рад;

д) статті 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – зміна форми контрольної діяльності держави за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування на наглядову та визначення її змісту.

Окремими напрямками виділено прийняття Муніципального кодексу України, в якому слід систематизовано викласти положення про правові засади організації та діяльності місцевих рад; удосконалення інституту делегованих повноважень з перенесенням акценту на ради як ініціаторів такої передачі, договірну їх природу та належне матеріально-технічне, фінансове та інше забезпечення відповідного делегування.

Наведені висновки та пропозиції свідчать про необхідність проведення подальших досліджень у напрямі вдосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні, зокрема у частині організації та діяльності місцевих рад, з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн.

РЕЗЮМЕ

Кваліфікаційна робота Діабі Карини Дмитрівни на тему : «Правові засади організації та діяльності місцевих рад в Україні».

У кваліфікаційній роботі Діабі Карини Дмитрівни, досліджено нормативні та спеціальні джерела, здійснено розкриття змісту поняття правових засад організації та діяльності місцевих рад в юридично-теоретичній площині, з'ясовані сутність та місце таких органів публічної влади у системі місцевого самоврядування України.

У другому розділі роботи, що присвячений сучасному стану правового регулювання організації та діяльності місцевих рад в Україні, досліджені принципи організації та діяльності місцевих рад. Також детально досліджені форми і методи функціонування місцевих рад.

Третій розділ кваліфікаційної роботи присвячено удосконаленню нормативно-правового забезпечення організації та діяльності місцевих рад в Україні. Досліджено міжнародний досвід правового регулювання організації та діяльності місцевих рад. Крім того, висвітлені напрямки удосконалення правового регулювання організації та діяльності місцевих рад.

В кваліфікаційній роботі обґрунтовано висновки теоретичного та практичного характеру з питання правового регулювання організації та діяльності місцевих рад в Україні. Також удосконалення законодавства України щодо правового регулювання організації та діяльності місцевих рад на прикладі інших країн.

Ключові слова : місцеві ради, правові засади, принципи організації та діяльності, органи місцевого самоврядування, організаційно-правова форма.

RESUME

Graduate work by Diabi Karyna Dmitrivna “LEGAL BASIS OF ORGANIZATION AND ACTIVITY LOCAL COUNCILS IN UKRAINE”

The graduate work investigates the normative and special sources, discloses the content of the concept of legal foundations of the organization and activities of local councils in the legal-theoretical plane, clarifies the nature and place of such public authorities in the system of local self-government of Ukraine.

In the second section, is devoted to various which on the current legal regulation of the organization and operation of local councils in Ukraine, it explores the principles of activity and activity of local councils. Forms and methods of functioning of local councils are also explored in detail. The third section is devoted to improving the legal support of the organization and operation of local councils in Ukraine. The international experience of legal regulation of organization and activity of local councils are investigated. In addition, the directions of improvement of legal regulation of organization and activity of local councils are highlighted.

The conclusions of theoretical and practical nature nature on the issue of on the legal regulation of the organization and activity of local councils in Ukraine. Improvement of the legislation of Ukraine on legal regulation of organization and activity of local councils on the example of other countries.

Keywords: local councils, legal basis, principles of organization and activities, local governments, legal form.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М. М. Сфера компетенції місцевого самоврядування та форми її реалізації за законодавством України / М. М. Баймуратов // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. – 2012. – Вип. 1. – С. 9-24.
2. Батракова Д. С. Адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз України та Франції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Батракова Дар'я Сергіївна. – Одеса, 2017. – 201 с.
3. Богів Я. Правові проблеми децентралізації влади у контексті реалізації народного суверенітету в Україні / Я. Богів // Історико-правовий часопис. – 2016. – № 1. – С. 92-96.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. І допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусен. — К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. — 1728 с.
5. Величко В. О. Державний контроль та нагляд за додержанням законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування / В. О. Величко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2016. – Вип. 32. – С. 95-114.
6. Величко В. О. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні та світовий досвід / В. О. Величко, В. І. Будакова // Форум права: електрон. наук. фах. вид. – 2013. – № 1. – С. 127–133.
7. Величко В. О. Фінансова самостійність органів місцевого самоврядування / В. О. Величко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 30. – С. 49-61.
8. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Аналітична доповідь / Г. В. Макаров, О. М. Держалюк, Ю. Б. Каплан ; Національний інститут стратегічних досліджень – К., 2011. – 54 с.

9. Воронов М. М. Принципи гласності, відкритості та прозорості на муніципальному рівні: теоретичний аспект та втілення в законодавстві України / М. М. Воронов // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. – 2015. – № 1151, вип. 19. – С. 46-50.

10. Гаращук І. В. Роль постійних комісій місцевих рад у нормотворчому процесі / І. В. Гаращук // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2016. – Вип. 32. – С. 72-84.

11. Гришаева Ю. И. Информационная открытость как принцип организации и деятельности местного самоуправления в России [Электронный ресурс] / Ю. И. Гришаева // Вестник Челябинского государственного университета. – 2007. – № 12. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/informatsionnaya-otkrytost-kak-printsip-organizatsii-i-deyatelnosti-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii>.

12. Грищенко І. М. Характеристика принципів діяльності органів місцевого самоврядування України / І. М. Грищенко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління. – 2012. – Т. 202, Вип. 190. – С. 85-90.

13. Грובה В. П. Проведення місцевих референдумів в Україні: окремі правові аспекти / В. П. Грובה // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.–практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.). У 2 т. Т. 1 / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – С. 16 – 19.

14. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні/ Грובה В. П. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – Ужгород:Ужгород. нац. ун-т. – 2015. – Вип. 31, т. 1. – С.78-82.

15. Давидович С. Н. Сучасні підходи до реформування місцевого самоврядування в Україні / С. Н. Давидович // Науковий журнал «Молодий вчений». – 2017. – № 5.1 (45.1). – С. 20-24.

16. 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.
17. Дробот І. Особливості формування сільських, селищних рад в Україні / І. Дробот, І. Чуп // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – Вип. 4. – С. 185-188.
18. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року: Хартію ратифіковано Законом від 15 липня 1997 № 452/97-ВР [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
19. Євсюкова О. В. Система принципів організації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правова необхідність / О. В. Євсюкова. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. – № 5.
20. Ємельянов В. М. Структура й особливості функціонування органів місцевого самоврядування в Республіці Польща / В. М. Ємельянов, С. В. Лізаковська // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : Державне управління. – 2015. – Т. 263, Вип. 252. – С. 70-77.
21. Заброда Д. Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії / Д.Г. Заброда [Електронний ресурс]. – С. 45-51. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/180-administratyvno-pravovi-zasady-sutnist-ta-zmist-katehoriyi-zabroda-d-h>.
22. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / В. М. Вакуленко [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 400 с.
23. Закоморна К. О. Основи організації та діяльності муніципальних органів влади в Канаді / К. О. Закоморна // The Journal of Eastern European Law = Журнал східноєвропейського права. – 2016. – № 31. – С. 45–52.
24. Закоморна К. О. Развитие правовой основы организации и деятельности органов местного самоуправления в постсоветских странах Азии / К. О. Закоморна // Legea si Viata = Закон и Жизнь. – 2015. – № 10/2. – С. 21–25.

25. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. / За заг. ред. П. В. Ворони. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. – 280с.
26. Заяць Н. В. Шляхи вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні / Н. В. Заяць // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2011. – № 3. – С. 34-39.
27. Кафарський В. І. Структура та функції органів самоврядування об'єднаної територіальної громади // Молодий вчений». – № 5.1 (45.1). – 2017. – С. 45-49.
28. Ковалів М. В. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні / М. В. Ковалів, В. О. Іваха // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2015. – № 824. – С. 45-49.
29. Ковальова О. М. Організаційне забезпечення діяльності представницького органу місцевого самоврядування / О. М. Ковальова // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 1. – С. 213-218.
30. Козюра І. В. Виклики і розвиток місцевого самоврядування в Канаді як досвід для України / І. В. Козюра // Наукові записки [Національного університету «Острозька академія»]. Сер. : Культура і соціальні комунікації. – 2012. – Вип. 3. – С. 142-150.
31. Конституційне право України: навч. посіб. / Н. К. Шаптала, Г. В. Задорожня. – Дніпропетровськ.: ТОВ «ЛізуновПрес», 2012. – 472 с.
32. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
33. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=7539>.
34. Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.uznal.org/constitution.php?text=Czech_Republic&language=r.

35. Криволапчук В. О. Аналіз адміністративно-правових засад діяльності державної служби охорони при МВС України / В. О. Криволапчук, В. М. Клименко // Наука і правоохорона. – 2014. – № 1. – С. 5–11.
36. Лазор А. О. Представницькі інституції місцевого самоврядування: польський досвід реформування [Електронний ресурс] / А. О. Лазор. // Державне будівництво. – 2008. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_77.
37. Ларичев А. А. Правовое регулирование порядка формирования представительных органов местного самоуправления (опыт Канады) / А. А. Ларичев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 2. – С. 25–29.
38. Ларичев А. А. Структура и функции муниципальных советов в Канаде / А. А. Ларичев // Вестник Омского университета. – Серия «Право». – 2016. – № 1(46). – С. 93-96.
39. Мельников А. П. Местное самоуправление в Канаде [Электронный ресурс] / А. П. Мельников. – 2014. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/94017>.
40. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. Огляд [Електронний ресурс]. – 2016. – 59 с. – Режим доступу: <http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Misceve-samovryaduvannya-v-krayinah-Skandiinaviyi-ta-Baltiyyi.pdf>.
41. Муніципальне право України: навч. посіб. / П. М. Любченко. – Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. – 496 с.
42. Муніципальне право України: Підручник/ Кол. авт.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
43. Набока І. В. Застосування методу контролю в діяльності постійних комісій місцевих рад / І. В. Набока // Проблеми законності. – 2012. – Вип. 118. – С. 95-102.

44. Назарко А. Т. Міське самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Назарко Аркадій Тимофійович ; Нац. ун-т Одес. юрид. акад. – Одеса, 2015. – 224 с.
45. Основи місцевого самоврядування: наук.-практ. посіб. / За заг. ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький: ЦППК, 2008. – С. 91–99, 630–634.
46. Основной Закон Венгрии от 25 апреля 2011 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/3/00/50000/orosznyomda_jav%C3%ADtott.pdf.
47. Офіційний веб-сайт Київської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://kmr.gov.ua/uk/comisii/20/zvit>.
48. Панасюк С. А. Якісний переклад тексту Європейської хартії місцевого самоврядування: шлях до реальної євроінтеграції [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://vartaprava.com.ua/analitika/problemy-perekladu-evropejskoji-hartiji-mistsevoho-samovryaduvannya.html>.
49. Пилипишин П. Б. Теоретико-правові засади відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою / П. Б. Пилипишин // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – 2012. – Спеціальний випуск № 5. – С. 194-202.
50. Пилін В. В. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. для вузов / Пилін В. В. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 756 с.
51. Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальцій Ю. Ю. та ін. Муніципальне право України: Підручник / За ред. Баймуратова М. О. – 2-ге вид. доп. – К.: Правова єдність, 2009. – 720 с.
52. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): Монографія. – Х. -: Право. – 240 с.
53. Політико-правова природа представницьких органів влади / І.О. Костицька [Електронний ресурс] // Соціологія права. — 2011. — № 1. – Режим доступа: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/39582/11-Kostytska.pdf?sequence=1>.

54. Полтавець В. Д. Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування як основа міжмуніципального співробітництва / В. Д. Полтавець // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 37. – С. 295-299.

55. Польський досвід адвокаційної ролі асоціацій ОМС та розбудова їхньої інституційної спроможності [Електронний ресурс] // Журнал «Місьцеве самоврядування». – 2016. – № 3. – Режим доступу: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2016/march/issue-3/article-16342.html>.

56. Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року № 339 // Офіційний вісник України. – 26 березня. – 1999. – № 10. – Ст. 390. – С. 28.

57. Правильний переклад Європейської хартії місцевого самоврядування викриває можновладців-«наперсточників» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://volianarodu.org.ua/uk/Polityka/Pravylnyy-pereklad-Yevropeyskoji-chartiji-mistsevogo-samovryaduvannya-vykrivaye-mozhnovladtsiv-naperstochnykiv>.

58. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України 16 квітня 2009 року № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 534.

59. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України за реєстраційним № 2217а від 01.07.2015 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

60. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

61. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 149.

62. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

63. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

64. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

65. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів: постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 року № 268 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 10. – Ст. 632.

66. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятої статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятої статті 140 Конституції України та в частині першої статті 11 Закону України «Про столицю України місто-герой Київ», також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 4. – С. 25-30.

67. Ровинська К. І. Місцева автономія як загальний принцип організації місцевого самоврядування / К. І. Ровинська // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 1. – С. 170-176.

68. Семко С. О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис.... канд. юр. наук: 12.00.02 / Семко Світлана Олегівна. – Харків, 2011. – 237 с.

69. Семко С. О. Окремі аспекти правового регулювання організаційних форм роботи представницьких органів місцевого самоврядування / С. О. Семко //

Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 44. – С. 164-173.

70. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник. – 2-ге видання. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.

71. Словник іншомовних слів / уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К.: Наук. думка, 2000. – 680 с.

72. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. - Київ : Наук. думка, 1970 – 1980. – Т. 5: Н-О / ред. тому: А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк. – 1974. – 840 с.

73. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. - Київ : Наук. думка, 1970 – 1980. – Т. 2: Г-Ж / ред. тому: А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк. – 1971. – 550 с.

74. Словник української мови: в 11 т. / [ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін.]. – К.: Наукова думка, 1970 – 1980. – Т. 10: Т – Ф / [ред. А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, П. П. Доценко]. – К.: Наукова думка, 1979. – 659 с.

75. Струсь К. А. Категория «правовые основы : переход от абстрактного к конкретному / К. А. Струсь // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2011. – №3. – С. 80–83.

76. Струсь К. А. Методология исследования юридических понятий: на примере категории «Правовые основы» [Электронный ресурс]/ К. А. Струсь, Н. А. Попандопуло [Электронный ресурс] // Universum: Экономика и юриспруденция: электрон. научн. журн. – 2014. – № 2 (3). – Режим доступа: <http://7universum.com/en/economy/archive/item/925>.

77. Таран В. В. Виконавчі органи місцевих рад та їх місце в системі державного управління [Електронний ресурс] / В. В. Таран // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2010_1_39.

78. Ткачук А. Довга дорога до місцевого самоврядування / Становлення і владних структур в Україні (1991-1996 рр.). – К. День, 1997. – С. 117-139.
79. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с.
80. Токарчук О. Взаємодія органів виконавчої влади та місцевого самоврядування – основа демократичного врядування [Електронний ресурс] / О. Токарчук // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2013. - Вип. 13. – С. 301-312. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2013_13_23.
81. Тулик І.І. Конституційно-правові засади делегування повноважень як форма взаємодії органів публічної влади: дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / Тулик Іван Іванович. – Ужгород, 2016. – 223 с.
82. Философский энциклопедический словарь / Редкол. : С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989 – 815 с.
83. Чапля О. В. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування / О. В. Чапля // Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. – Вип. 1. – С. 82-85.
84. Чернецька О. В. Представницькі органи місцевого самоврядування та депутатський мандат: проблеми співвідношення / О. В. Чернецька // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 98-101.
85. Чернецька О. В. Представницькі органи місцевого самоврядування у системі публічної влади: конституційно-правова природа / О. В. Чернецька // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – с. 119-123.
86. Чиркін А. С. Компетенція органів місцевого самоврядування Польщі, Чехії та / А.С. Чиркін // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2016. – Вип. 31. – С. 227-241.
87. Чиркін А. С. Окремі питання реформування територіальної організації публічної влади в Республіці Польща / А. С. Чиркін // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 27. – С. 564-572.

88. Шаповалов Б. А. Об организации местного самоуправления в зарубежных странах (на примере Германии, Польши и Канады) [Электронный ресурс] / Б. А. Шаповалов // Актуальные проблемы реформы местного самоуправления: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ / Отв. за выпуск А. Н. Дементьев. – 2004. – № 26(246). – Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2004/vestniksf246-26/vestniksf246-26000.htm>.

89. Шпак Ю. А. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування / Ю. А. Шпак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. – 2013. – Вип. 5. – С. 58-62.

90. Юридична енциклопедія [Текст] / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П.Бажана, 1998 . – Т. 5 : П-С. – К. : [б.в.], 2003. – 736 с.

91. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Rešim dostep : <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910578>.

92. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. – Rešim dostep : <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910576>.

93. Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. – Rešim dostep : <http://kwrist.mswia.gov.pl/kw/komisja/wykaz-aktow-prawnych/219,Ustawa-z-dnia-6-maja-2005-r-o-Komisji-Wspolnej-Rzadu-i-Samorzadu-Terytorialnego-.html>.

94. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Rešim dostep : <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>.