

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
**Наказ Вищого навчального закладу**  
**Укоопспілки «Полтавський університет**  
**економіки і торгівлі»**  
**08 липня 2015 року № 152-Н**

Форма № П-4.04

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ**  
**«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Навчально-науковий інститут бізнесу та сучасних технологій  
Форма навчання заочна  
Кафедра правознавства

**Допускається до захисту**

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_  
(підпис)

Г. В. Лаврик  
(ініціали, прізвище)

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 р.

**МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

**на тему «МІСЦЕВІ РАДИ ТА ЇХ ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ:**  
**ВЗАЄМОВІДНОСИНИ, РОЗПОДІЛ КОМПЕТЕНЦІЙ,**  
**ВЗАЄМОЗАЛЕЖНІСТЬ ФУНКЦІЙ»**

*спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»*  
*освітня програма «Публічне адміністрування»*

**Виконавець роботи:** Куриленко Рада Миколаївна

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Науковий керівник:**

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Рецензент:**

(прізвище, ім'я, по батькові)

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
Наказ Вищого навчального закладу  
Укоопспілки «Полтавський університет  
економіки і торгівлі»  
08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.03

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

**Затверджую**  
Завідувач кафедри \_\_\_\_\_ Г.В. Лаврик  
(підпис, ініціали та прізвище)  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 р.

**ЗАВДАННЯ ТА КАЛЕНДАРНИЙ ГРАФІК  
ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

**на тему «Місцеві ради та їх виконавчі органи: взаємовідносини, розподіл  
компетенції, взаємозалежність функцій»**

**студенткою спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»  
освітня програма «Публічне адміністрування»**  
(шифр, назва)

**Прізвище, ім'я, по батькові Куриленко Радою Миколаївною**

Затверджена наказом ректора № 52а-Н від «25» лютого 2021 р.

<b>Зміст роботи</b>	<b>Термін виконання</b>	<b>Термін фактичного виконання</b>
1. Підбір джерел та їх обробка		
2. Складання та затвердження плану роботи		
3. Написання та оформлення роботи		
4. Попередній захист роботи		

Дата видачі завдання «\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 р.

Студентка \_\_\_\_\_  
(підпис)

Науковий керівник \_\_\_\_\_  
(підпис) (науковий ступінь, вчене звання, ПІБ)

**Результати захисту магістерської роботи**

Магістерська робота оцінена на \_\_\_\_\_  
(балив, оцінка за національною шкалою, оцінка за ЄКТС)

Протокол засідання ЕК № \_\_\_\_\_ від «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 р.

Секретар ЕК \_\_\_\_\_  
(підпис) (ініціали та прізвище)

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПЛКИ  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

**Оцінювання магістерської роботи,  
виконаної студенткою**

*(прізвище, ім'я, по-батькові)*

**спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»  
освітня програма «Публічне адміністрування»**

*(шифр, назва)*

**ступеня магістра**

**на тему «Місцеві ради та їх виконавчі органи: взаємовідносини, розподіл компетенцій, взаємозалежність функцій»**

<b>№ з/п</b>	<b>Критерії оцінювання</b>	<b>Бали</b>
1.	Зміст (до 60 балів)	
2.	Оформлення та організація виконання (до 10 балів)	
3.	Захист (до 30 балів)	
	Усього балів	
	Оцінка за національною шкалою	
	Оцінка за шкалою ЄКТС	

Підпис членів екзаменаційної комісії:

_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>
_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>
_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>
_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>
_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>

Протокол засідання ЕК № \_\_\_\_\_ від « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 р.

Секретар ЕК \_\_\_\_\_  
*(підпис)* *(ініціали та прізвище)*

## АНОТАЦІЯ

**Метою дослідження** є комплексне та системне дослідження правового регулювання організації та діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів, визначення існуючих у цій сфері проблем, аналіз зарубіжного досвіду.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що виникають у процесі організації та діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів.

**Предметом дослідження** є місцеві ради та їх виконавчі органи як основні суб'єкти здійснення місцевого самоврядування в Україні.

**Методи дослідження.** Методологічну основу даної роботи становить система власне правових, науки державного управління, загальнонаукових та спеціально-наукових методів. Зокрема, формально-логічний метод дозволив здійснити аналіз правових норм, що регулюють організацію та діяльність місцевих рад та їх виконавчих органів в Україні. Історичний метод надав науковий базис для дослідження моделей місцевого самоврядування минулого. Діалектичний метод дав змогу визначити стан та основні закономірності розвитку місцевого самоврядування в Україні. Прогностичний метод використовувався задля встановлення пріоритетних шляхів удосконалення норм національного законодавства, що регулюють питання організації та діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів у нашій державі.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку інформаційних джерел – 45 найменувань. Загальний обсяг магістерської роботи становить – 78 сторінок.

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

КУ – КУ

ЗУ – ЗУ

МР – місцеві ради

МС – місцеве самоврядування

ПВ – публічна влада

ВО – виконавчі органи;

ОВВ – органи виконавчої влади

ОДВ – органи державної влади

## ПЛАН:

### ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦІЙ МІСЦЕВИХ РАД ТА ЇХ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ. ВЗАЄМОВІДНОСИНИ МІСЦЕВИХ РАД ТА ЇХ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ. ДЕЛЕГОВАНІ ПОВНОВАЖЕННЯ.

1.1. Поняття, види та характеристика функцій місцевих рад та їх виконавчих органів.

1.2. Особливості та проблемні аспекти правового регулювання функцій місцевих рад та їх виконавчих органів.

1.3. Делеговані повноваження у діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів: поняття, види та значення

РОЗДІЛ 2. МІСЦЕВІ РАДИ ТА ЇХ ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ.

2.1. Місцеві ради та їх виконавчі органи у системі публічної влади України

2.2. Місцеві ради: поняття, види, джерела правового регулювання створення та діяльності.

2.3. Виконавчі органи місцевих рад: суть, види, джерела правового регулювання створення та діяльності

РОЗДІЛ 3. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.

3.1. Предмет, система, методологія наукових досліджень у сфері організації місцевого самоврядування.

3.2. Місцеві ради та їх виконавчі органи в теоріях та моделях місцевого самоврядування.

3.3. Шляхи вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні.

### ВИСНОВКИ

### ПЕРЕЛІК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

## ВСТУП

**Актуальність теми.** На сучасному етапі розвитку держави Україна невинно продовжується процес реформування всіх сфер буття, в тому числі і у сфері організації та діяльності ОДВ та МС. Процес формування на території України муніципальної влади розпочався задовго до набуття незалежності нашої держави та продовжується і сьогодні.

Перші прообрази органів самоорганізації населення сформувались за часів Київської Русі у вигляді народних віче, а згодом і посилення князівської влади в ході феодалної роздробленості. Згодом, важливим фактором розвитку МС було Магдебурзьке право, яке за період з XIV-XV ст. отримують цілий ряд міст Галицько-Волинського князівства – Львів, Кам'янець-Подільський, Стрий, Володимир-Волинський, Луцьк, Мукачеве та ін. Згодом, етапом значного розвитку форм самоорганізації населення на території України стала козаччина. Система управління у козацькій державі – Гетьманщині будувалась на принципах надання значної ваги спільного ухвалення рішень, а загальна військова організація сприяла надання значної влади на місцях – полкам, сотням. За часів панування на українських землях влади Російської імперії розвиток МС сильно гальмувався у зв'язку з абсолютистським характером влади російського царя-імператора. Однак, у другій половині XIX ст. відбулися земська та міська реформи, в результаті яких було створено губернські та уїзні зібрання, яким надавалось право завідувати місцевими господарськими справами. А вже після революції більшовиків та створення Української Радянської Соціалістичної Республіки, ці органи було розформовано, створена якісно нова система з'їздів рад робочих та селянських депутатів, які не були постійними органами, в основу організації влади було покладено принцип єдиної системи Рад як ОДВ знизу доверху, МС повністю не визнавалось.

Таким чином, здобуття незалежності та обрання демократичного шляху розвитку України, поклало початок якісно новому витку розвитку МС у

нашій державі. Якщо до ухвалення КУ у 1996 році МС залишало за собою значні ознаки радянської системи, то після було проголошено МС згідно з міжнародними стандартами, зокрема Європейської хартії МС, визнано право територіальної громади на управління місцевими справами, визначено основні положення його організації та врешті-решт прийнято спеціальний закон, який детально врегулював багато питань організації та діяльності МС в Україні.

У зв'язку з усім вищезазначеним, інтерес науковців до вивчення проблематики муніципального управління не згасає, а навпаки наукові пошуки у цій сфері стикаються з усе більшою кількістю проблем, вирішення яких на науковому рівні потребує невпинного пошуку науковців різних напрямків. Наразі, у зв'язку з курсом на інтеграцію з Європейським Союзом, численними ініціативами з проведення реформи МС (децентралізації), необхідністю вирішення питання регламентації місцевого референдуму, наукові доробки вітчизняних вчених мають стати підґрунтям для будь-яких законодавчих ініціатив. У цьому контексті, значна увага має приділятися вивченню ролі та повноважень МР та їх ВО як основних органів МС в Україні.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що виникають у процесі організації та діяльності МР та їх ВО.

**Предметом дослідження** є МР та їх ВО як основні суб'єкти здійснення МС в Україні. .

Дослідженням окремих загальнотеоретичних питань, пов'язаних з організацією та діяльністю МР та їх ВО, займалися такі науковці як С. Серьогіна, В. Величко, К. Солянік, А. Іванський, С. Лихачов, І. Бодрова, В. Барський, Є. Бородін.

**Метою роботи** є комплексне та системне дослідження правового регулювання організації та діяльності МР та їх ВО, визначення існуючих у цій сфері проблем, аналіз зарубіжного досвіду.



Для досягнення поставленої мети слід вирішити **наступні завдання**:

- Розкрити поняття навести та охарактеризувати види та функції МР та їх ВО.
- Дослідити особливості та проблемні аспекти правового регулювання функцій МР та їх ВО.
- Дати визначення, дослідити правову природу делегованих повноважень у діяльності МР та їх ВО
- Дослідити місце МР та їх ВО у системі ПВ України
- Надати загальну характеристику поняття, видів, джерел правового регулювання створення та діяльності МР та їх ВО
- Охарактеризувати предмет, систему, методологію наукових досліджень у сфері організації МС.
- Дослідити місце МР та їх ВО в теоріях та моделях МС.
- Запропонувати шляхи вдосконалення системи МС в Україні на прикладах зарубіжного досвіду.

**Методи дослідження.** Методологічну основу даної роботи становить система власне правових, науки державного управління, загальнонаукових та спеціально-наукових методів. Зокрема, формально-логічний метод дозволив здійснити аналіз правових норм, що регулюють організацію та діяльність МР та їх ВО в Україні. Історичний метод надав науковий базис для дослідження моделей МС минулого. Діалектичний метод дав змогу визначити стан та основні закономірності розвитку МС в Україні. Прогностичний метод використовувався задля встановлення пріоритетних шляхів удосконалення норм національного законодавства, що регулюють питання організації та діяльності МР та їх ВО у нашій державі.

**Публікації.** Роботу було апробовано шляхом підготовки та наступного опублікування наукових тез-доповідей на тему «Проблеми правового регулювання місцевого референдуму в Україні» на X Всеукраїнській

науково-практичній конференції “Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір” (08.06.2021).

**Структура роботи.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку інформаційних джерел – 45 найменувань. Загальний обсяг магістерської роботи становить – 77 сторінок.

## **РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

### *1.1. Предмет, система, методологія наукових досліджень у сфері організації місцевого самоврядування.*

Суспільні відносини, що виникають у процесі створення та діяльності органів МС є предметом багатьох суспільних, політичних та юридичних наук. Кожна сфера наукового знання досліджує МС з різних сторін, враховуючи специфіку власного предмета, методу, системи, розкриваючи суть цього явища, створюючи численні наукові напрацювання, які згодом використовуються як у практичній площині діяльності цих органів, так і як базис для реформування та законодавчого регулювання.

Науковою базою для будь-яких соціальних наук є соціологія. Враховуючи, що предметом цієї науки є суспільство, абстрактне відтворення дійсності (суспільства як об'єкта цієї науки), яке з практичної точки зору постає як система її найбільш закономірних зв'язків і відносин, то створення та діяльність органів МС, в тому числі МР та їх ВО, не оминуло й предмет пізнання цієї науки. Так, в межах соціологічних досліджень досліджуються загальні закономірності об'єднання людей у спільноти, соціальні групи (територіальні громади), соціальна стратифікація (представники влади, чиновники, рядові громадяни) та інші суспільні явища, які так чи інакше тісно пов'язані у тому числі і з організацією МС.

Для розуміння процесів, які відбуваються в ході організації та діяльності МС важливими є напрацювання політичної науки – політології. Об'єктом дослідження політології є політична сфера, яку вивчають і аналізують у поєднанні з особливостями її функціонування й розвитку та зв'язками з іншими сферами суспільства (економічною, соціальною, духовною та ін.). Насамперед політична наука зосереджує свою увагу на

дослідженні держави, влади та владних відносин, які розглядає як соціальні феномени й інститути політичної організації суспільства, що основною метою мають реалізацію загального інтересу. Предметом політології є політична система суспільства як інтегроване поняття, що включає в себе такі важливі складові, як: держава, державний устрій, влада, владні відносини, політичні партії та громадсько-політичні організації й рухи, політична діяльність, політична свідомість, політична культура, ідеологія та ін. Виділяють три групи методів політичної науки: загальнонаукові методи дослідження; логічні методи; емпіричні методи. Органічне поєднання різних методів політичної науки допомагає фахівцям всебічно і максимально об'єктивно оцінити практику життя і прийняти оптимальне політичне рішення, співвідносно з призначенням науки [33, с. 74].

Однак, мабуть найбільше практичне значення для вивчення МС та напрацювання конкретних заходів, має наука державного управління (публічного адміністрування). Переважна більшість учених дійшла висновку, що об'єктом теорії державного управління є виконавчо-розпорядча діяльність органів ПВ, які термінологічно об'єднані словосполученням «публічна адміністрація». Незважаючи на інші існуючі в літературі думки з цієї проблематики, вважаємо, що саме такий підхід найбільш точно дає відповідь на питання щодо визначення об'єкта науки державного управління. Отже, можна зробити висновок: об'єктом дослідження науки державного управління є діяльність публічної адміністрації.

Досліджуючи проблеми управління в цілому, теорія державного управління не підміняє і не дублює інші науки, що займаються суміжною проблематикою. Як зазначається в літературі, її самостійний предмет умовно можна скласти з трьох частин. Першу становлять проблеми взаємодії різноманітних сторін управління, що вивчаються іншими

науками, зважаючи на предмет їхнього дослідження. Досліджуючи ці взаємодії, виявляючи їх закономірності, наука державного управління досягає точнішого і глибшого пізнання адміністративної реальності. Другу частину становлять питання, які або зовсім не вивчаються існуючими науками, або досліджуються в обмежених рамках, оскільки більш глибоке їх дослідження не може бути досягнуте методами, притаманними відповідним галузям науки. Третя частина – це проблеми, що не вивчаються жодною іншою галуззю науки, а тому мають суттєве значення для вдосконалення державного управління. Це: а) питання наукової організації праці у сфері державного управління; б) запровадження в роботі управлінського апарату сучасних інформаційних технологій та технічних засобів; в) питання оптимізації апарату державного управління та управлінських функцій тощо.

Відповідно, в центрі уваги науки державного управління перебувають такі наукові поняття і категорії: функції, принципи, організаційна структура, методи і форми діяльності апарату державного управління, державна служба. Звідси, предметом науки державного управління є організація, форми і закономірності функціонування системи органів публічної адміністрації. На думку автора, саме таке визначення дає найбільш повне уявлення про предмет державного управління як загальної міждисциплінарної самостійної галузі науки. Обов'язковим етапом розробки предмета є наукова формалізація отриманого системно впорядкованого емпірично-проблемного поля – формування відповідної системи наукових проблем, що утворюють напрями наукової діяльності. Виходячи з об'єкта і предмета, основними напрямками досліджень науки державного управління визначають такі: а) теорія та історія державного управління: сутність, зміст, основні категорії, поняття, методологія та принципи державного управління; цілі, завдання, функції державного управління; форми і методи державного управління; стиль державно-управлінської діяльності; організація державного управління на різних

рівнях – центральному, регіональному та місцевому; апарат державного управління; централізація і децентралізація державного управління; координація державного управління як цілісної системи; ресурсне забезпечення державного управління; б) державна служба: теоретико-методологічні, науково-практичні засади державної служби; механізми й процедури добору й підготовки управлінських кадрів і проходження державної служби; кадрова політика та управління персоналом у сфері державної служби; організація професійної діяльності держслужбовців, мотивація та стимулювання професійної діяльності; управління персоналом у державних органах, управління системою державної служби; професійно-кваліфікаційні вимоги до державних службовців; організаційно-правові засади усунення правопорушень і бюрократизму в професійній діяльності державних службовців; оцінка професійної діяльності державних службовців, психологічні, соціологічні та інші аспекти професійної діяльності держслужбовців; в) механізми державного управління: цільові, функціональні та організаційні структури та інші складові державних механізмів; система та структура ОБВ та їх апаратів; цілі, завдання, функції ОБВ; результативність і ефективність функціонування державних механізмів управління, суб'єктів державного управління; регіональне управління та його розвиток; удосконалення адміністративно-територіального устрою; механізми реалізації програм економічного та соціально-культурного розвитку регіону, галузі; механізми управління окремими галузями і сферами суспільного життя та їх удосконалення; інформаційні технології [34, с. 98].

Отже, наука державного управління складає базис досліджень у сфері діяльності саме ВО влади, особливо в контексті здійснення делегованих повноважень.

## *1.2. Місцеві ради та їх виконавчі органи в теоріях та моделях місцевого самоврядування*

Слід відзначити, що історичний шлях розвитку МС на території України характеризується динамічністю та значною ідеологічною мінливістю, у зв'язку з чим не можна вважати сучасну українську модель результатом невинного формування та розвитку. Навпаки ж, події минулого свідчать про те, що організація МС диктувалася державною владою зверху, а за радянських часів можливість самоорганізації населення взагалі не визнавалася. У зв'язку з цим, українську модель МС слід розглядати як комбіновану, сформовану на основі досвіду інших країн. У цьому контексті дуже важливим є комплексне вивчення теорій та моделей МС, задля ефективної їх імплементації у вітчизняний досвід.

Передусім, слід відзначити, що у науці МС прийнято виділяти теорії походження останнього. Так, з визначення, наданого Академічним тлумачним словником, вбачається, що теорія - це логічне узагальнення досвіду, суспільної практики, яке ґрунтується на глибокому проникненні в суть досліджуваного явища та розкриває його закономірності. Фактично, аналізуючи відповідні теорії походження певного явища ідеться насамперед про певні визначальні риси, які дають змогу зробити висновок про приналежність одного об'єкта до низки інших.

Екстраполюючи вище окреслену тезу на МС загалом та роль представницьких органів влади на місцях зокрема, у концентрованому вигляді можна визначити три базисні теорії походження досліджуваного явища: державницька, громадівська і змішана (державницько-громадівська).

Слід відзначити, що “класичною” теорією МС прийнято вважати “державницьку” теорію, засновники якої, німецькі вчені Л. Штейн та Р. Гнейст, характеризували МС як не самостійне виконання відмінних від держави справ, а здійснення муніципальними утвореннями завдань

державного управління [35, с. 47]. Таким чином, основна теза зазначеної концепції заперечує наявність незалежної від державної влади інституції, надаючи місцевим органам влади виключно делегованих від державних органів повноважень.

Примітно, у Європейській хартії МС [36], визначається МС як право і спроможність органів МС в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення (ст. 3). По суті, такий міжнародний документ фрагментарно констатує прийнятність державницької теорії, адже використання категорії “публічні справи” дозволяє зробити висновок про можливість органів МС виконувати у тому числі повноваження державних інститутів.

Варто зазначити, що попри неможливість адекватного схвалення державницької теорії в контексті розвитку України як демократичної та правової держави, В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш, виокремлюють такі прояви державницької організації ПВ на місцях в Україні: «а) територія місцевої громади є державною територією, а місцеві жителі є громадянами держави; б) статут МС визначається державою в Конституції та законах; в) місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики; г) органи МС не мають права встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави» [35, с. 47].

Однак, з огляду на норми прийнятого ЗУ “Про МС в Україні”, яким суттєво оновлено схвалення законодавцем МС як такого, можна дійти висновку, що наразі будь-які рудименти чи прояви державницької концепції походження МС було ліквідовано. Це пов’язано з тим, що у демократичному суспільстві зменшення ролі населення у вирішенні справ місцевого значення, а також збільшення державної вертикалі є неприйнятним.



Другою теорією походження МС прийнято вважати “громадівську”, прихильники якої схильні розглядати територіальний колектив (громаду) та його органи як суб’єкт і джерело такої ПВ, яка не належить державі, а є самостійною, так званою «муніципальною владою» [37, с. 56]. Тобто, аналізуючи основний зміст громадівської теорії, можна дійти висновку про констатацію нею повної автономії органів МС у вирішенні справ місцевого значення та проведення чіткої диференціації таких суб’єктів з органами державної влади.

Аналізуючи окреслену теорію на предмет її прийнятності з боку національного нормо творця, вбачається наявність збільшеної, порівняно з державницькою, кількості правових норм, що прямо чи опосередковано дозволяють зробити висновок про превалювання цієї концепції у вітчизняному законодавстві. Зокрема, відповідно до ст. 16 ЗУ “Про МС в Україні”, місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів; ст. 71 зазначеного нормативно-правового акта гарантує, що територіальні громади, органи та посадові особи МС самостійно реалізують надані їм повноваження. ОВВ, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб МС, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб МС, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом [10].

Утім, відповідно до цієї теорії органи МС при вирішенні питань місцевого значення повинні діяти за принципом: дозволено все, що не заборонено законом [38, с. 84]. Екстраполяція цього принципу на МР та їх ВО не корелює з ч. 2 ст. 19 Основного ЗУ та потенційно може призвести до непідконтрольного стану у державі.

У зв'язку з цим, спроба об'єднати позитивні аспекти державницької та громадівської теорій знайшла своє відображення в теорії муніципального дуалізму, у контексті якої МС наділено дуалізмом, тобто володіє власною компетенцією при вирішенні місцевих справ, а також забезпечує реалізацію функцій держави шляхом виконання делегованих повноважень. Отже, незалежність інституту МС існує, але лише при виконанні власних повноважень; здійснення делегованих повноважень відбувається під контролем держави [39].

Таким чином, саме завдяки існуванню змішаної (державницько-громадівської) концепції досягається подвійна мета: з одного боку, МР, їх ВО, а також територіальна громада у цілому вирішують справи на рівні, максимально наближеному до них, а з іншого - будь-які рішення, дії та бездіяльність органів системи МС піддається контролю, адже останні мають діяти виключно на підставі принципу законності, передбаченого ч. 2 ст. 19 КУ.

Досліджуючи моделі МС, доцільно спершу відзначити про загальновизнане існування чотирьох основних моделей організації МС: англосаксонської, континентальної, іберійської та радянської. Критеріями розмежування між ними вважається правовий статус, функціональні взаємовідносини та розподіл компетенції між центральними (державними) та місцевими органами управління [40].

Англосаксонська модель (Великобританія, Австралія, Канада, США та ін.) передбачає обрання в усіх адміністративно – територіальних одиницях представницьких органів на строк, як правило, не більше трьох років. У невеликих адміністративно – територіальних утвореннях до цього органу входять 3–5 осіб, у великих – до 50 осіб. Місцеві представницькі органи формально виступають як функціонуючі автономно в межах наданих їм повноважень, і пряме підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим не запроваджується. Крім представницького органу

населення обирає безпосередньо деяких посадових осіб. У містах представницькими органами або безпосередньо населенням обираються мери. У першому випадку діяльність цієї посадової особи жорстко контролюється представницьким органом, у другому – вона наділяється значно ширшим колом повноважень. Для англосаксонської моделі характерною є відсутність на місцях повноважних представників центральної влади. Для англосаксонської моделі характерною є відсутність на місцях повноважних представників центральної влади. У межах англосаксонської моделі все частіше застосовуються і посилюються різноманітні форми координації та контролю діяльності органів МС. Це – періодичні інспекційні перевірки стану місцевих справ представниками центральних ОВВ, здійснення фінансового контролю за використанням органами МС трансфертів загальнодержавних коштів, посилення законодавчого регулювання організаційно-правових аспектів діяльності органів і посадових осіб МС [40, с. 163].

У Франції, Італії тощо поширена “континентальна” модель МС, яка базується на поєднанні державного управління та МС. Зокрема: рада обирає ВО; рада і мер можуть обиратися населенням; призначені із центру чиновники є представниками Президента, уряду, міністерств та інших ОДВ.

Проаналізувавши основні засади, на яких будується континентальна модель МС, можна зробити однозначний висновок про її можливість застосування у межах вітчизняної системи організації влади на місцях, коли призначувані Президентом України голови місцевих державних адміністрацій мають відповідні контрольні повноваження по відношенню до органів МС.

Ще однією загальновизнаною в конституційно-правовій доктрині сучасною моделлю, вельми схожою за цілою низкою сутнісних ознак на континентальну, є іберійська модель (Іспанія, Португалія, іспаномовні

держави Латинської Америки). Її принциповою особливістю є наявність на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави виборних представницьких органів і головних посадових осіб МС, що очолюють ВО (алькальди, регідори, мери, префекти тощо). Введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральних ОДВ за цією моделлю не передбачається, але така обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом здійснення державного контролю за діяльністю представницького органу [40, с. 165].

В основі «радянської» моделі лежить принцип повновладдя представницьких органів на відповідній території. Вона характеризується ієрархічною підпорядкованістю складових ланок, а всі інші органи вважаються похідними від рад та їм підпорядкованими. Місцеві представницькі органи вважаються органами державної влади, в той час, як їхні ВО – місцевими органами державного управління. Останні, як правило, мають подвійне підпорядкування – вищому органу управління та відповідному представницькому органу. У цілому, й представницькі, й ВО розглядаються як складова частина всієї системи органів держави, основним завданням якої є проведення в життя актів центральних органів влади, забезпечення виконання основних державних функцій на всій території країни. До того ж вони періодично звітують перед вищими органами про свою діяльність [40, с. 166].

Таким чином, підсумовуючи все вищезазначене, можна дійти висновку про те, що Україна пройшла доволі ґрунтовний шлях розвитку та модифікації теорій походження МС, усуваючи рудименти “застарілого” порядку та оновлюючи останній шляхом регламентації правових норм. На сьогодні, національна система МС характеризується рисами змішаної (державницько-громадівської) концепції, що виявляється правильним з огляду на її альтернативність.

### *1.3. Шляхи вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні*

Як зазначається у Концепції реформування МС та територіальної організації влади в Україні [41], у нашій державі закладено конституційні засади МС, ратифіковано Європейську хартію МС, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності.

Проте від часу ухвалення КУ та базових для МС нормативно-правових актів розвиток МС фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась неспроможною до виконання усіх повноважень МС.

Існуюча в Україні система МС на сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Функціонування МС у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади.

Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів — на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

З майже 12 тис. територіальних громад більш як половина має чисельність жителів менш як 3 тис. осіб, з них 4809 громад — менш як 1 тис. осіб, а 1129 громад — менш як 500 осіб, у більшості з яких не утворено відповідно до законодавства ВО МР, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Органи МС таких громад фактично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70 відсотків, 483 територіальні

громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Суттєвого вдосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності та архаїзму радянської системи адміністративно-територіального устрою як основи існування нерациональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами МС, так і між органами МС та місцевими органами виконавчої влади, а відтак до неналежного рівня організації регіональної та місцевої влади, малоефективного управління суспільним розвитком на відповідній території.

Серед таких загальних проблем становлення і розвитку діяльності представницьких органів МС у Україні можна виділити: конституційно-правові, соціально-політичні, фінансово-економічні. Зазначені проблеми постають із постійної трансформації політичної системи, фінансово-економічних відносин, ревізії конституційно-правових засад форми держави.

Вдосконалення конституційно-правового регулювання пов'язане з розв'язанням таких проблем у діяльності представницьких органів МС: завершенням реформування адміністративно-територіального устрою, передусім у напрямі формування самодостатньої низової адміністративно-територіальної одиниці; вдосконаленням виборчого законодавства у напрямку прозорості та демократизації виборів до представницьких органів МС; розвитком законодавства про місцеві референдуми;

забезпеченням реальної участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Представницькі органи самоврядування як виборні є органами, що здійснюють особливу функцію прогностичного характеру: виявлення і формування інтересів населення МС, тобто вироблення на підставі порівняння, обговорення, консенсусу загальної волі багатьох депутатів, які, у свою чергу, висловлюють інтереси певних груп населення, і у підсумку – розробка рішень, що визначають шляхи розвитку МС[42].

Як зазначає Н. Скрипченко [43], відсутність у системі районних і обласних рад виконавчо-управлінських структур унеможливило виконання технологічних (управлінських) функцій – планування, організація, регулювання, а отже, і їх основних функцій. Така організаційно-правова основа районних і обласних рад не відповідає Європейській хартії МС, якою визначено, що місцева влада має необхідність в існуванні широкої автономії щодо своїх функцій, шляхів і засобів здійснення цих функцій, а також визначає свої внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Класифікація функцій сільських, селищних, районних рад дозволяє зробити висновок про обмеженість функціональних можливостей районних рад, що потребує перерозподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами МС регіонального рівня – районними та обласними радами.

Найболючішим є питання про повноваження МС. При встановленні компетенції МС не повною мірою був дотриманий принцип субсидіарності, передбачений статтею 4 Європейської хартії МС. Внаслідок цього суттєва частина повноважень МС отримала статус «делегованих», а формат розподілу повноважень між органами МС та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення «конкуренції

компетенції», коли одні й ті ж питання опинилися у сфері впливу різних органів ПВ.

Органи МС повинні бути зорганізовані таким чином, щоб не допускати впливу деструктивних факторів як відцентрового, так і доцентрового руху, які можуть порушити процес управління територією. Тому необхідно підвищити роль і значення представницьких органів МС, здійснити чіткий розподіл повноважень між радою та її виконавчими органами, перевести ряд повноважень із делегованих до власних повноважень МС.

Звичайно, є зрозумілим те, що завдання та інтереси місцевої влади та центру не завжди збігаються. Завдання представників усіх рівнів влади полягає у тому, щоб дотримуватись розумного розподілу повноважень та усвідомити, що будь-яка їхня діяльність у регіонах відбивається на соціально-економічній ситуації регіонів і держави. У конкретних територіальних одиницях щільного проживання громадян повинні створюватись умови для реалізації гарантованих державою прав і свобод, а також забезпечуватись можливості гідного проживання.

Наявність органів МС як юридичного інституту без реального здійснення громадянами свого права на участь у ньому може перетворитися на формальний інститут ухвалення управлінських рішень місцевими органами влади. З метою забезпечення прав і потреб територіальної громади у цілому та кожного її представника, зокрема, необхідно реалізувати справжню участь громадян у вирішенні питань місцевого значення. Саме реальна участь громадян у вирішенні питань місцевого значення має стати передумовою формування ефективної політики муніципального самоврядування[42].

Важливим в контексті можливих шляхів вдосконалення системи МС в Україні є також питання місцевого референдуму. Із набуттям Україною незалежності та визнанням нашої держави демократичною республікою,



вагомого значення набуло запровадження форм безпосередньої демократії при вирішенні питань, які мають суспільне значення. Так, ст. 69 КУ передбачено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії, а у ст. ст. 72-74 встановлено основні положення щодо загальноукраїнського референдуму. Водночас, у ст. 7 ЗУ «Про МС в Україні» передбачено можливість проведення місцевого референдуму з питань, що належать до компетенції органів МС і зазначено, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми. Однак, наразі в Україні на законодавчому рівні не врегульовані вищенаведені питання, у зв'язку з чим дискусійними залишаються не тільки процедурні питання, а й можливість проведення місцевого референдуму як такого.

Як зазначає Муркович Л., у зв'язку із втратою у 2012 році чинності ЗУ «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1993 на підставі ЗУ «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року наразі в Україні проведення місцевого референдуму є неможливим [44]. Однак, з такою думкою важко погодитись, адже право громадян на участь у місцевому референдумі закріплено у ст. 38, 69 та 70 КУ, а відповідно до ч. 2 ст. 8 Основного Закону норми КУ є нормами прямої дії. Тобто, фактично територіальна громада має конституційне право винести на референдум питання місцевого значення, яке відповідає критеріям, визначеним у ч. 2, ч. 3 ст. 7 ЗУ «Про МС». Однак, враховуючи те, що більшість організаційних та процедурних моментів, пов'язаних із здійсненням референдуму як такого, покладено на державні органи та органи МС, то за відсутності конкретного законодавчого регулювання унеможлиблюється належне встановлення та оголошення результатів, приведення у дію рішення територіальної громади, прийнятого на референдумі.

У зв'язку із цим, багато науковців наголошують на необхідності належного законодавчого врегулювання питання проведення місцевого референдуму не тільки шляхом ухвалення закону, а й внесення відповідних змін до КУ. Як зазначає Скрипнюк О., заслуговують на увагу пропозиції оновлення КУ, яка передбачає, що розділ Основного Закону, присвячений конституційним основам безпосередньої реалізації народного суверенітету вимагає істотних змін у частині доповнення положеннями щодо місцевих референдумів за народною ініціативою. Відповідний розділ потребує визначення принципів реалізації народного суверенітету та права громадян України на участь у референдумі, предмета референдуму, вичерпного кола суб'єктів призначення та проголошення місцевого референдуму тощо [45]. На розвиток вищезазначених запропонованих конституційних положень, доцільним було б ухвалення закону, який був би присвячений виключно організаційним питанням прямого волевиявлення територіальної громади. Зокрема, враховуючи практику застосування Закону від 3 липня 1993 року, вкрай важливим є спрощення порядку ініціювання та проведення місцевого референдуму, запровадження гласності на кожному етапі волевиявлення та загалом максимальне наближення стандартів проведення місцевого референдуму до існуючого в Україні виборчого законодавства.

Щодо теперішнього стану законодавчого процесу у цьому напрямку, то наразі на розгляді Верховної Ради України перебуває проект Закону «Про місцевий референдум», який в цілому відповідає більшості очікувань, детально регламентуючи кожний етап організації та проведення місцевого референдуму. Наразі даний законопроект вже пройшов слухання у комітеті та отримав позитивний висновок науково-експертного управління і його ухвалення це лише питання часу та наявності політичної волі народних депутатів України.

## РОЗДІЛ 2.

### ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦІЙ МІСЦЕВИХ РАД ТА ЇХ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ. ВЗАЄМВІДНОСИНИ МІСЦЕВИХ РАД ТА ЇХ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ. ДЕЛЕГОВАНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

#### 2.2. *Поняття, види та характеристика функцій місцевих рад та їх виконавчих органів*

МР та їх ВО – одні з найважливіших елементів структури МС в Україні. Частина 3 ст. 140 КУ визначає, що МС здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи МС: сільські, селищні, міські ради та їх ВО[1]. Так, якщо форми здійснення МС безпосередньо територіальною громадою наразі не знайшли широкої регламентації в законодавстві України, то діяльність рад та їх ВО детально регламентована та на практиці саме вони й є носієм більшості функцій та повноважень МС. Однак, аналіз функцій МР та їх ВО неможливий без звернення до загальнонаукових підходів до визначення поняття функцій, їх характеристики, системи та ознак.

Слово «функція» походить від латинського *function* та перекладається як виконання, здійснення та має такі тлумачення:

- 1) обов'язок;
- 2) роль, що виконує відповідний інститут або частина відносно цілого;
- 3) коло діяльності або призначення;
- 4) залежна змінна величина, тобто така величина, що змінюється в міру зміни іншої величини і називається аргументом;
- 5) специфічна діяльність будь-якого організму і органів, що його становлять;
- 6) значення будь-якої форми, її ролі у конкретній системі, що визначаються співвідношенням з іншими формами;
- 7) характеристика напряму чи сторони діяльності[2, с. 1453].

При цьому, кожна наука по-різному дає визначення цьому поняттю. Так, якщо філософія розуміє функції як зовнішній прояв властивостей об'єкта, спосіб його поведінки у визначеній системі відносин [3, с. 405], а соціологічна наука як роль, яку виконує певний соціальний інститут чи процес відносно цілого [4, с. 1109], то адміністративне правова наука як прояв діяльності, обов'язок виконання певної роботи, призначення тощо [5, с. 26]. Наука теорії держави та права визначає функції держави як це основні напрями її діяльності з управління суспільством, включаючи механізм державного впливу на розвиток суспільних процесів, в яких знаходить свій прояв її сутність і соціальне призначення [6, с. 89].

Таким чином, у загальному вигляді, з точки зору науки теорії держави, функції таких органів МС як МР та їх ВО можна визначити як основні напрями їх діяльності з управління територіальною громадою (визначення питань місцевого значення), а також механізм впливу на розвиток процесів всередині територіальної громади, в яких знаходить свій прояв їх сутність і соціальне призначення.

Водночас, Лихачов визначає їх як основні або кардинальні, пріоритетні та постійні напрями і види здійснення МС, передусім щодо реалізації природного права людини і громадянина на МС; охоплюють основні сторони соціальної спрямованості МС та призначення щодо вирішення завдань, які входять до кола питань місцевого значення; відображають недержавну природу МС (хоча певною мірою суб'єкти МС беруть участь у реалізації функцій державної влади); дають відповідь на питання, чим має займатися МС та розкривають матеріальний зміст публічно-владної діяльності суб'єктів його системи; характеризують способи, засоби, методи, за допомогою яких забезпечується реалізація публічно-владних прерогатив МС [7].

Щодо класифікації функцій органів ПВ, то наукою державного будівництва вироблено цілий ряд критеріїв, однак позиції вчених з цього питання й досі розходяться. Так, виділяють наступні види:

- За суб'єктами здійснення влади розрізняють функції держави, функції органів ПВ, їх структурних підрозділів і посадових осіб, окремих службовців.
- За об'єктами здійснення влади (сферами життєдіяльності) можна виокремити політичні, економічні, соціальні, культурні, оборонні, зовнішньоекономічні, екологічні функції.
- За видами державної влади розрізняють законодавчу, виконавчу, судову, контрольно-наглядову, представницьку функції.
- За правовими формами здійснення влади функції можна класифікувати на нормотворчу, установчу, правозастосовну, інтерпретаційну, контрольну, правоохоронну.
- За соціальним значенням функції зазвичай поділяються на основні і неосновні (додаткові).
- Фактор часу дозволяє виокремити постійні і тимчасові функції [8, с. 144].

Щодо безпосередньо функцій МС, то О. Батанов пропонує функції МС диференціювати за наступними критеріями [9, с.396-397]:

1) об'єктами, тобто цілями і завданнями МС; предметами відання, тобто певними сферами муніципального життя. Такими сферами є політична, економічна, соціально-культурна та екологічна (природоохоронна) сфери. Відповідно до цих сфер муніципального життя, слід розрізнити такі об'єктні функції МС: політичні; економічні; соціальні; культурні; екологічні функції. Залежно від сфери реалізації цих функцій, науковець поділяє їх на внутрішні, які наведені вище, і зовнішні об'єктні функції МС, зокрема: зовнішньополітичні; зовнішньоекономічні; зовнішньо соціальні; зовнішньо культурні; зовнішньо екологічні функції;

2) суб'єктами системи МС. Так, за цим критерієм можна виділити наступні функції МС: системи суб'єктів МС в цілому; територіальних громад як первинних суб'єктів МС; МР як представницьких органів МС; сільських,

селищних, міських голів як головних посадових осіб територіальних громад; виконавчих комітетів МР як ВО МС; органів самоорганізації населення;

3) територіально-просторовими рівнями здійснення МС. Відповідно до цього можна виділити систему територіальних функцій МС: яке здійснюється на рівні територіальних громад села і селища; яке здійснюється на рівні територіальних громад міст; яке здійснюється на регіональному рівні (район, область, АРК);

4) способами, засобами і методами здійснення муніципальної діяльності. Згідно з цим доцільно виділяти систему технологічних функцій МС. Комплекс цих функцій утворюють: інформаційні; функції щодо планування та програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; нормотворчі; територіальні; бюджетно-фінансові; матеріально-технічні; функції щодо здійснення соціального контролю.

Щодо характеристики функцій МР та їх ВО, то вважаємо доцільним звернення в першу чергу до КУ. Так, ч. 1 ст. 140 Основного Закону визначено, що МС 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 [1].

Тобто, Конституцією України визначено два ключових аспекти організації діяльності органів МС: до їх компетенції відносяться виключно питання місцевого значення та вони можуть діяти у суворій відповідності до Основного Закону та законів України. А відповідно до ч. 3 тієї ж статті, МС здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи МС: сільські, селищні, міські ради та їх ВО [1]. Таким чином, МР та їх ВО є похідними від правосуб'єктності відповідної територіальної громади, що свідчить про їх підпорядкованість та підзвітність. І хоча ніяких прямих законодавчих механізмів для цього не передбачено, члени територіальної громади прямо впливають на органи МС

шляхом виборів до ради, виборів міського голови, інституту звернення громадян а також за допомогою судової гілки влади. Отже, функціональна направленість МР та їх ВО з одного боку прямо спрямована на суспільні відносини в межах певної територіальної громади, а з іншого походить від неї, що зумовлює призначення органів МС – служіння інтересам територіальної громади в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України.

Основний Закон нашої держави крім іншого і визначає межі повноважень органів МС. Так, відповідно до ч. 1 ст. 143 КУ, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи МС управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [1].

З огляду на таке конституційне регулювання, можна зробити висновок, що законодавцем по-суті надано місцевому самоврядуванню право здійснювати управління у всіх сферах суспільного життя, які так чи інакше врегульовані на рівні держави, за винятком судової, правоохоронної та законодавчої діяльності. Такий підхід, на нашу думку, зумовлений унітарним характером української держави, цілісності та неподільності державної влади на всій території України.

Функції МР та їх ВО на рівні закону врегульовано Законом України «Про МС в Україні» (далі – Закон). Так, згідно зі статтями 25, 26 Закону, компетенцію МР поділено на загальну та виключну, де до загальної

віднесено усі питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання. Виключна ж компетенція викладена у ч. 1 ст. 26 Закону [10] у формі закритого переліку, та містить зокрема наступні повноваження: затвердження регламенту ради, утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради у порядку, передбаченому цим Законом; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури ВО ради, загальної чисельності апарату ради та її ВО відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших ВО ради; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання; заснування аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність ВО ради; ухвалення рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних комісій, керівників ВО ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; розгляд запитів депутатів, ухвалення рішень по запитах; ухвалення рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом; скасування актів ВО ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; ухвалення рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом; ухвалення рішення про проведення місцевого референдуму; ухвалення відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів



ОДВ, МС та сільського, селищного, міського голови; ухвалення рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів МС, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; ухвалення рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів МС та про вихід з них та інші. Всього ч. 1 ст. 26 Закону містить більше 60-ти повноважень, які періодично розширюються та уточнюються шляхом внесення змін до Закону.

Слід також звернути увагу на ч. 2 ст. 26 Закону, де передбачено особливі повноваження для МР міст з районним поділом та ч. 3 ст. 26, де передбачено додаткові повноваження для міських рад об'єднаних територіальних громад, утворених відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Таке виокремлення зумовлено особливостями функціонування цих органів МС.

Питанню регулювання функцій ВО МР присвячено Главу 2 Закону за принципом спеціалізації та розподілом на власні та делеговані. Так, Законом регламентовано повноваження ВО рад у наступних сферах: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, в галузі бюджету, фінансів і цін, щодо управління комунальною власністю, в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, у галузі будівництва, у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, у сфері соціального захисту населення, в галузі зовнішньоекономічної діяльності, в галузі оборонної роботи, щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою, у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб, щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних

інтересів громадян, у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги, щодо відзначення державними нагородами України.

Однак, характеристика повноважень МР та їх ВО була б неповною, без врахування ряду інших нормативно-правових актів, які містять окремі спеціальні повноваження та/або визначають порядок та особливості їх здійснення. Зокрема, Податковий кодекс України містить окремі положення щодо справляння місцевих податків та зборів, Кодекс України про адміністративні правопорушення визначає процедуру притягнення до адміністративної відповідальності адміністративними комісіями при органах МС. Окремі повноваження містять також у Законі України «Про благоустрій населених пунктів», Законі України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», Земельному кодексі України та інших нормативно-правових актах.

Таким чином, функції МР та їх ВО становлять собою широкий комплекс повноважень у найрізноманітніших сферах життєдіяльності територіальних громад та регламентовані численними актами законодавства України. При цьому, важливим досягненням є те, що спостерігається чітка ієрархічність їх регламентації: від загального окреслення меж у КУ, закритого переліку у Законі України «Про МС в Україні» до окремих аспектів та деталізації в інших різноманітних актах законодавства України.

## *2.2. Особливості та проблемні аспекти правового регулювання функцій місцевих рад та їх виконавчих органів*

Як вже зазначалося, регулювання функцій МР та їх ВО здійснюється на рівні КУ, ЗУ «Про МС» та цілого ряду спеціальних нормативно-правових актів. Крім того, важливим аспектом регулювання діяльності МР та їх ВО є власне їх внутрішні акти.

Одним із таких актів є регламент місцевої ради. Так, відповідно п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону, Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішується питання затвердження регламенту ради. Частиною 14 ст. 46 Закону передбачено, що регламент затверджується не пізніше як на другій сесії. Згідно з ч. 15 ст. 46 Закону, порядок проведення першої сесії ради, порядок обрання голови та заступника (заступників) голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, скликання чергової та позачергової сесії ради, призначення пленарних засідань ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, ухвалення рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради з урахуванням вимог ЗУ "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". До ухвалення регламенту ради чергового скликання застосовується регламент ради, що діяв у попередньому скликанні [10]. Отже, цілий ряд найважливіших питань організації діяльності рад віднесено до виключної компетенції цих рад.

Однак, на практиці, при тлумаченні численних норм права, якими врегульовано діяльність МР та їх ВО, виникає багато спірних питань, для врегулювання яких сторони звертаються до суду. Нерідко такі справи розглядаються і в касаційній інстанції Верховним Судом, висновки щодо застосування норм права якого є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права та враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права, відповідно до ч. 5,6 ст. 13 ЗУ «Про

судоустрій та статус суддів» [11]. У зв'язку з цим, при дослідженні питань регулювання МС, важливим є також звернення до практики вищої судової установи України.

Так, одним із проблемних питань, яке розглядалось Верховним Судом, є наявність підстав для скасування рішення місцевої ради у разі якщо один із депутатів мав конфлікт інтересів щодо питання що вирішувалося при голосуванні.

Так, Велика Палата Верховного Суду у справі № 442/730/17 [12] висловила позицію стосовно визначення підстав для скасування рішень колегіального органу (місцевої ради), які є наслідком вчинення корупційного правопорушення одним із членів цього органу (депутатом).

Суди попередніх інстанцій встановили, що сільська рада на сесії прийняла рішення про передачу у власність особі, який є сином одного з депутатів цієї сільради, земельну ділянку для будівництва та обслуговування житлового будинку і господарських споруд. Депутат сільради всупереч вимогам статті 28 ЗУ «Про запобігання корупції» під час ухвалення вказаного рішення не повідомив про наявність у нього реального конфлікту інтересів і проголосував «за», вчинивши корупційне правопорушення, передбачене частинами першою, другою статті 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Суд розглянув позов про визнання незаконним і скасування зазначеного рішення сільради про надання земельної ділянки у власність та її повернення у власність територіальної громади.

При вирішенні питання про наслідки ухвалення рішення органом МС в умовах конфлікту інтересів у депутата відповідного органу необхідно застосовувати вимоги ЗУ від 21 травня 1997 року N 280/97-ВР «Про МС в Україні». Цим Законом врегульовано питання організації роботи органу МС, яким є сільська рада, визначено обсяг повноважень і порядок діяльності вказаного органу, правовий статус депутата місцевої ради та обов'язки

кожного депутата, порядок дій ради, органів ради у випадку конфлікту інтересів. Обов'язковими для застосування також є вимоги ЗУ «Про запобігання корупції», у частині другій статті 35 якого зазначено, що у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або МС, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), вона не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом, а заява про конфлікт інтересів заноситься в протокол засідання колегіального органу.

Велика Палата Верховного Суду вважає, що рішення, прийняті в умовах конфлікту інтересів, необхідно визнавати незаконними з урахуванням вимог Конвенції ООН проти корупції, національного законодавства і тих негативних наслідків для самого існування демократичного суспільства, яке спричиняє корупція.

Не лише особа, у якої вбачається конфлікт інтересів, зобов'язана йому запобігати. Такий обов'язок прямо покладено на відповідну постійну комісію місцевої ради та на кожного депутата місцевої ради, який обізнаний з наявністю конфлікту інтересів у іншого депутата місцевої ради (статті 47, 59-1 ЗУ "Про МС в Україні").

Прийняте в умовах реального конфлікту інтересів у одного з депутатів рішення органу МС компрометує, спаплюжує таке рішення, та, як наслідок, нівелює довіру суспільства до органів МС в цілому.

Велика Палата Верховного Суду вважає, що в сільській раді, прийняте з порушенням частини другої статті 35, статті 67 ЗУ «Про запобігання корупції», статті 59-1 ЗУ «Про МС в Україні», є незаконним, оскільки прийняте в умовах реального конфлікту інтересів однієї з депутатів, яка голосувала за ухвалення такого рішення, та бездіяльності інших депутатів відповідної ради, які, як члени постійної комісії з врегулювання конфлікту інтересів, не вчинили жодних дій для врегулювання такого конфлікту, що є

підставою для скасування рішень судів попередніх інстанцій та ухвалення нового рішення про задоволення позову заступника керівника Дрогобицької місцевої прокуратури Львівської області.

Надзвичайно важливим прецедентом у цьому рішенні є те, що Верховний Суд погодився з Національним агентством по запобіганню корупції та визнав, що при колізії положень статті 59-1 ЗУ «Про МС в Україні» та частини другої статті 35 ЗУ «Про запобігання корупції», у такій ситуації перевагу має спеціальний закон, яким є ЗУ «Про запобігання корупції». Отже, ЗУ «Про МС в Україні» не можна розглядати як сталий та цілісний нормативно-правовий акт, адже по-суті будь-який спеціальний закон, який йому суперечить, може бути визнаний вищим.

Ще одним важливим аспектом діяльності МР є порядок та підстави скликання їх сесій, на яких безпосередньо і здійснюється реалізація функцій МР. Наприклад, у постанові від 22.04.2020 у справі № 360/2169/19 [14], Касаційний адміністративний суд розглянув касаційну скаргу за позовом до міської ради щодо визнання протиправним і скасування рішення міської ради щодо дострокового припинення повноважень міського голови. Так, суд навів наступний аналіз норм права. Аналіз положень ЗУ «Про МС в Україні» і ЗУ «Про статус депутатів МР» свідчить, що повноваження міського голови можуть бути достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень.

За приписами Закону № 280/97-ВР голова відповідної ради є головною посадовою особою територіальної громади відповідної адміністративно - територіальної одиниці та виконує роль її представника. З цією метою Закон наділяє голову відповідної ради широким колом повноважень, але, водночас, і передбачає можливість дострокового припинення його повноважень у разі, коли він з тих чи інших причин неналежно виконує покладені на нього обов'язки. За своєю правовою суттю можливість дострокового припинення

повноважень виступає гарантією ефективності здійснення покладених на голову відповідної ради повноважень, а з іншої - грає роль дієвого заходу щодо попередження зловживання ним своїм службовим становищем, створює юридичну можливість здійснення контролю за його діяльністю.

Підстави для дострокового припинення повноважень міського голови у порядку, визначеному частиною другою статті 79 Закону № 280/97-ВР, є вичерпними.

Ухвалення рішення щодо дострокового припинення повноважень міського голови у випадках, передбачених Законом № 280/97-ВР, належить до виключних повноважень відповідної ради.

Такі повноваження ради є дискреційними, а тому адміністративний суд при розгляді цієї справи по суті спору не може здійснювати повторну перевірку роботи голови міської ради щодо належного чи неналежного здійснення наданих йому повноважень, допущення ним у своїй діяльності порушень законодавства України, прав і свобод громадян, як і не може будь-яким чином переоцінювати позицію (волевиявлення) депутатів міської райради, які проголосували за необхідність дострокового припинення повноважень міського голови.

Отже, спірні рішення відповідачів повинні бути перевірені адміністративним судом лише на предмет законності та легітимності, а не доцільності їх ухвалення.

У касаційній скарзі відповідачі вказують, що позачергова сесія могла бути скликана на вимогу депутатів у зв'язку з тим, що вона не проводилася міським головою на їх вимогу протягом двох тижнів.

Водночас у цій справі судами попередніх інстанцій встановлено, що доказів звернення депутатів до секретаря міської ради про скликання позачергової сесії та доказів надання міським головою відповідної відмови у скликанні сесії, матеріали справи не містять, що свідчить про відсутність

підстав для проведення позачергової сесії, визначених частинами 7-8 Закону № 280/97-ВР.

За таких обставин Верховний Суд погоджується з висновком судів попередніх інстанцій щодо безпідставного скликання шістдесят четвертої (позачергової) сесії Сєверодонецької міської ради сьомого скликання.

Відсутність законодавчо визначених підстав для скликання шістдесят четвертої (позачергової) сесії Сєверодонецької міської ради сьомого скликання призводить до протиправності проведення її пленарних засідань і, як наслідок, наявності підстав для скасування будь-яких рішень, прийнятих на таких пленарних засіданнях.

Ще одним важливим аспектом діяльності МР та їх ВО є повноваження у сфері розпорядження землями. У цій сфері також часто виникають спори. Так, наприклад, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 11 вересня 2019 року [14] було розглянуто можливість місцевої ради розпорядження землями державної власності – землями оборони. Суд зазначає наступне. Статтею 4 ЗУ «Про використання земель оборони» визначено вичерпний перелік видів використання земель оборони в господарських цілях. При цьому відчуження земельних ділянок, віднесених до земель оборони, може відбуватися виключно в порядку, передбаченому вказаним Законом. Тобто відповідач (міська рада) наділений правом проводити інвентаризацію земель оборони лише у випадку передачі вказаних земель відповідачу відповідно до порядку, встановленого чинним законодавством. Згідно з пунктом 5.14 Положення про організацію квартирно-експлуатаційного забезпечення Збройних Сил України, затвердженого наказом Міністерства оборони України від 3 липня 2013 року № 448, фонди військових містечок та земельні ділянки, обліковуються у КЕВ. Виконавчим комітетом Міськради позивачу видані державні акти на право постійного користування серії Б № 041671, 041646 від 1980 та 1979 років, згідно з якими позивачу належать земельні ділянки, які охоплюють військові містечка № 9, 22 в межах міста.



Зміна цільового призначення земельних ділянок державної або комунальної власності провадиться Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами виконавчої влади або органами МС, які приймають рішення про затвердження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та передачу цих ділянок у власність або надання у користування відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу (частина друга статті 20 ЗК України). Як встановлено судами попередніх інстанцій, з акта обстеження земельної ділянки від 18 жовтня 2017 року, який складений відповідачем і передував рішенню, що оскаржується, вбачається невикористання позивачем земель оборони, тому Міськрада рекомендувала провести їх інвентаризацію відповідно до статті 35 ЗУ «Про землеустрій».

Істотною передумовою для припинення права постійного користування землями оборони, закріпленими за структурними одиницями Збройних Сил України, та подальшої передачі їх у власність або користування третім особами є отримання згоди на це МО України, яка в цьому випадку відсутня.

Натомість міська рада, за відсутності дотримання встановленого законодавством порядку визначила характер земельних ділянок як землі житлової забудови. При цьому внесені відповідачем в оскаржувані рішення подальші зміни не прийняті судами попередніх інстанцій до уваги з огляду на ту обставину, що при вирішенні спору про визнання незаконними та скасування рішень відповідача господарський суд повинен виходити з оцінки дій органу МС, вчинених останнім на момент ухвалення оскаржуваних рішень. Тому проведення інвентаризації землі при наявній у відповідача інформації про належність її до земель оборони свідчить про протиправність оскаржуваних рішень. Позивач не може бути позбавлений законного права користування земельною ділянкою на тій підставі, що земельна ділянка не використовується або використовується нераціонально з огляду на її правовий статус.

Враховуючи правовий режим спірних земельних ділянок оборонного значення, оскаржуване рішення порушує охоронювані законом права позивача на користування ними та спрямоване на подальше вилучення і передачу у власність іншим особам.

Ще один важливий правовий висновок, який прямо стосується можливості реалізації функцій МР, викладено у постанові Великої Палати Верховного Суду від 20 вересня 2018 року у справі № 521/17710/15-а [15].

Предметом спору у справі, що розглядається, є правомірність ухвалення органом МС рішення про скасування свого попереднього рішення. Вищий адміністративний суд України постановою від 29 листопада 2016 року, скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій і приймаючи нове рішення про відмову у задоволенні позову, керувався тим, що після ухвалення Одеською міською радою рішення № 2405-XXIII набрали чинності положення ЗК України 2001 року, які не передбачали можливості набуття підприємством, установою та організацією, що належать до приватної власності, земельної ділянки на праві постійного користування, що відповідно до пункту 1 розділу X «Перехідні положення» ЗК України 2001 року унеможлиблює виконання рішення № 2405-XXIII. За вказаних обставин, ураховуючи те, що з набранням чинності ЗК України 2001 року рішення № 2405-XXIII не породжувало, зокрема для позивача, будь-яких суб'єктивних прав чи охоронюваних законом інтересів, касаційний суд вказав на помилковість позиції судів попередніх інстанцій щодо виникнення на підставі цього рішення будь-яких правовідносин, пов'язаних із реалізацією таких суб'єктивних прав та інтересів, у тому числі з мотивів замовлення ТОВ «Водолій» будь-якої землепорядної документації або ухвалення рішень про вилучення чи надання вказаної земельної ділянки. Також касаційний суд не погодився із позицією судів попередніх інстанцій щодо неможливості скасування Одеською міською радою рішення № 2405-XXIII з тих мотивів, що після його ухвалення частину земельної ділянки було вилучено у ТОВ

«Водолій» та передано у власність фізичним особам, оскільки чинність рішення про надання юридичній особі в постійне користування земельної ділянки у цих правовідносинах не є необхідною умовою для наступної передачі земельної ділянки у власність фізичних осіб. Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що існує неоднакове застосування судом касаційної інстанції положень ЗУ «Про МС в Україні», що спричинило ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах, а тому наявні підстави для задоволення цих заяв. 22 Рішення, внесені до ЄДРСР за період з 20.04.2018 по 18.09.2019 Дайджест судової практики ВП ВС Вирішуючи питання про усунення розбіжностей у застосуванні судом касаційної інстанції зазначених норм матеріального права, Велика Палата Верховного Суду виходить із такого. Ненормативні правові акти МС є актами одноразового застосування, вони вичерпують свою дію фактом їх виконання, а тому не можуть бути скасовані чи змінені органом МС після їх виконання. Ураховуючи, що рішення № 2405-XXIII є ненормативним правовим актом одноразового застосування, яке вичерпало свою дію фактом його виконання, а саме було розроблено технічну документацію щодо складення державного акта на право постійного користування земельною ділянкою та встановлено межі земельної ділянки в натурі (позивач розпочав реалізовувати своє право), а також те, що на реалізацію вказаного рішення в подальшому на підставі рішення № 3052-XXIII з користування ТОВ «Водолій» було вилучено частину земельної ділянки загальною площею 0,7820 га, яку передано у власність громадянам ОСОБА\_3, ОСОБА\_6, ОСОБА\_7, ОСОБА\_8, ОСОБА\_9, ОСОБА\_10, ОСОБА\_11, ОСОБА\_12, ОСОБА\_15, ОСОБА\_9, і ці громадяни отримали державні акти на право приватної власності на земельні ділянки, це рішення не може бути в подальшому скасоване органом МС. Ненормативні правові акти МС є актами одноразового застосування, вони вичерпують свою дію фактом їх виконання, а тому не можуть бути скасовані чи змінені органом МС після їх виконання. Таким чином, органи МС не можуть скасовувати свої попередні рішення,

вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Така правова позиція викладена у постановках Верховного Суду України від 4 червня 2013 року (№ 21-64a13) та 25 травня 2016 року (№ 21-5459a15), і Велика Палата Верховного Суду не вбачає правових підстав відступити від цієї позиції.

Аналіз наведених положень свідчить про можливість скасування органом МС власного рішення, водночас реалізація зазначених повноважень можлива у разі дотримання сукупності умов, серед яких, зокрема: відсутність факту виконання рішення, що скасовується; відсутність факту виникнення правовідносин, пов'язаних з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів або ж відсутність заперечень суб'єктів правовідносин щодо їх зміни чи припинення у разі виникнення таких правовідносин.

### *2.3. Делеговані повноваження у діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів*

На сьогодні нормальне функціонування ОДВ та МС є неможливим при відсутності інституту делегованих повноважень. Це пояснюється тим, що існуюча територіально-функціональна система органів управління на місцях побудована таким чином, що одночасно на одному й тому ж рівні функціонують та часто наділені повноваженнями з одноманітних питань різні за своєю природою та джерелом легітимності суб'єкти – місцеві органи державної виконавчої влади, а також органи МС. І якщо перші покликані виражати волю всього українського народу, як джерела влади в Україні в цілому, створюються та підпорядковані центральним органам виконавчої влади, то другі представляють виключно інтереси територіальної громади та відповідальні перед нею, мають значний ступінь автономності та саморегуляції.

У зв'язку з цим і виникає необхідність передачі певних повноважень від ОВВ на місцях (місцевих державних адміністрацій) до органів МС (ВО МР) і навпаки. Цей процес сприяє оптимізації управління на місцях, надає можливість з одного боку більш повної реалізації територіальної громади власної суб'єктності у вигляді самостійного вирішення справ місцевого значення та з іншого боку залучати можливості та потенціал держави у випадках, коли органи МС об'єктивно не в змозі у повній мірі реалізувати власні повноваження. Делегування частини повноважень ОДВ органам МС дозволяє зменшити концентрацію влади на державному рівні, дати можливість населенню бути ближчим до рівня ухвалення рішень щодо нього, оптимізувати публічне адміністрування з метою максимізації його ефективності та мінімізації витрат.

Інститут делегованих повноважень не є новелою українського державного будівництва. Необхідність покладення окремих державних повноважень на органи МС була здавна усвідомлена законодавцями європейських держав. Як наслідок – законодавство низки іноземних держав

розрізняє обов'язкові, доручені (делеговані) та факультативні (власні) повноваження місцевих органів влади [16].

Делегування повноважень у європейських державах відбувається, як правило, від місцевих органів державного управління представницьким органам МС (а також між органами МС), але не навпаки. Така практика делегування повноважень (зокрема, пов'язаних із виконанням державних функцій) найбільш поширена в Естонії, Федеративній Республіці Німеччина, Литві, Чехії. Аналіз же вітчизняного законодавства показує, що виконання делегованих повноважень покладається на ВО МС, які здійснюють значний обсяг як делегованих, так і власних повноважень згідно зі статтями 27–40 ЗУ «Про МС в Україні».

Відповідно місцеві голови як вищі посадові особи територіальних громад та представницькі органи МС державними делегованими повноваженнями не наділяються. В європейських країнах не використовується організаційна модель, коли на місцевий орган виконавчої влади покладаються функції виконавчого органу МС та здійснюється делегування повноважень від представницьких органів МС органам державної влади. Відсутній також й інститут висловлення недовіри керівнику місцевого органу державного управління з боку органу МС. У Нідерландах мери міст формально призначаються Королевою за поданням муніципальної ради, але Королева зазвичай не відхиляє запропонованих кандидатур. Водночас місцеві державні органи у деяких випадках можуть впливати на призначення окремих керівників місцевих служб (Польща) [16].

Одну з найважливіших засад інституту делегування повноважень у країнах ЄС становить принцип субсидіарності. М. В. Глигич-Золотарева зазначає: «Ніколи не доручайте виконання крупній одиниці того, що може бути зроблено меншою» [17]. Це точне вираження змісту даного принципу: найширше коло повноважень має здійснюватися саме тими властями, які найбільш наближені до пересічних громадян і здатні реалізовувати такі

повноваження ефективно. Адже населенню простіше контролювати нижні поверхи влади, аніж верхні, власне як і саме таким, найбільш наближеним до них органам, доводити інформацію про свої потреби, одержувати різноманітні публічні послуги. МС має здійснюватися на всіх рівнях територіальної організації влади, а державна влада – функціонально доповнювати його роль щодо вирішення питань життєзабезпечення місцевих співтовариств. Делегування повноважень використовується як інструмент якісного вирішення таких питань відповідно до принципу субсидіарності. У даному випадку питання можливості й доцільності делегування державних повноважень місцевим органам влади не є основним, а більш важливими вбачаються питання про сутнісні характеристики вимог, що пред'являються до порядку такого делегування [16].

Доручені (делеговані) повноваження місцевих органів більшості країн-членів ЄС передаються на підставі спеціальних законів з можливим укладенням додаткових угод [18, с. 30]. У Німеччині, наприклад, у компетенції органів МС відповідно до традиційного комунального права розрізняють завдання самостійні, які походять із самоврядування громад (власні завдання), і доручені, до яких зазвичай відносять функції, покладені законодавчими актами земель [19, с. 59].

Тепер хотілося б більш конкретно зупинитися на характері та ролі делегованих повноважень в діяльності МР та їх ВО в Україні. Дані питання врегульовано Законом України «Про МС в Україні», Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Відповідно до ст. 1 Закону делеговані повноваження - повноваження ОВВ, надані органам МС законом, а також повноваження органів МС, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Однак, важливим у процесі делегування повноваження залишається його процедура. Я. Ленгер [20] виділяє наступні принципи делегування:

1) Принцип законності. ОДВ вправі наділяти органи МС тільки державними повноваженнями, що належать цим органам. Так само органи МС можуть передати місцевим державним адміністраціям тільки належні їм, відповідно до закону, повноваження. Таке наділення повинно відбуватися відповідно до основних положень законодавства [21, с. 56]. Наділення окремими державними повноваженнями не повинно порушувати або обмежувати права та гарантії МС, а також права та основні свободи громадян на здійснення такого права, що визначаються Конституцією та Законами України.

2) Соціально-економічна обґрунтованість делегування. Відповідне наділення здійснюється в інтересах соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому обов'язково повинна враховуватись можливість та реальна здатність їх здійснення органами МС. Врахування останніх є дуже важливим питанням. Оскільки у випадку об'єктивної неможливості їх здійснення відповідним органом МС, наприклад, у разі відсутності відповідних кадрів, інфраструктури, такі владні повноваження взагалі недоцільно передавати органам МС. Краще залишити їх в компетенції ОДВ або створити нову необхідну структуру або орган для їх здійснення.

3) Принцип додатковості. Відповідно до нього делеговані повноваження не повинні створювати перешкоди для вирішення органами, яким вони делеговані, або питань місцевого значення, або виключної компетенції та погіршувати соціально-економічний стан адміністративно-територіальної одиниці.

4) Принцип матеріально-фінансової забезпеченості делегованих повноважень. Відповідно до нього наділення органів МС проводиться з обов'язковою передачею матеріальних та фінансових ресурсів, що необхідні для їх здійснення. Крім того, ОДВ гарантують органам МС матеріально-фінансову забезпеченість делегованих повноважень. Наділення без передачі



такого не допускається. Органи МС виконують передані повноваження в тій мірі, в якій вони забезпечені матеріальними та фінансовими ресурсами.

5) Принцип врахування інтересів держави та адміністративно-територіальної одиниці, а також принцип врахування інтересів населення, що проживає на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це неодмінна умова при наділенні та виконанні делегованих повноважень, оскільки такі інтереси не повинні суперечити один одному. При виконанні повноважень органами МС насамперед враховуються інтереси населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці (якщо розглядати питання більш докладно, то інтереси відповідної територіальної громади). У випадку суперечностей таких законодавство України не містить ефективного механізму врахування їх першочерговості, а також способу врегулювання відповідних спорів. Тож у випадку делегування повноважень спільність інтересів повинна бути врахована на всі 100 відсотків.

6) Принцип гласності. Він передбачає обов'язковість інформування населення конкретної адміністративно-територіальної одиниці про обсяг делегованих повноважень та їх фінансової забезпеченості [21, с. 57].

7) Принцип підконтрольності здійснення переданих повноважень. Відповідно до нього ОДВ, що наділили державними повноваженнями органи МС, здійснюють контроль за законністю їх дій та актів, що їх прийняли під час такого виконання. Контроль за здійсненням органами МС делегованих повноважень ОБВ покладається на відповідні місцеві держадміністрації, у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні ОБВ, їх територіальні органи.

Загалом, Закон передбачає наступні делеговані повноваження ВО рад:

- участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності";

- розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів;
- статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;
- організаційне забезпечення надання адміністративних послуг ОБВ через центри надання адміністративних послуг.
- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;
- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;
- сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території
- погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності, крім випадків, передбачених частиною другою статті 21 ЗУ "Про культуру".
- здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку;
- здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; ухвалення рішень про скасування

даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;

- здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів;

- встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності;

- облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення контролю за його використанням;

- надання відповідно до закону громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного житла або за доступну для них плату;

- здійснення контролю за станом квартирного обліку та додержанням житлового законодавства на підприємствах, в установах та організаціях, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;

- видача ордерів на заселення жилої площі в будинках державних та комунальних організацій;

- облік нежилих приміщень на відповідній території незалежно від форм власності, внесення пропозицій їх власникам щодо використання таких приміщень для задоволення потреб територіальної громади;

- облік відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності;

- вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних з наданням Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України службових жилих приміщень, житлової площі та інших об'єктів, житлово-комунальних послуг; здійснення контролю за їх використанням та наданням послуг;

- здійснення заходів щодо ведення в установленому порядку єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов;
- здійснення контролю за дотриманням підприємствами комунальної власності вимог законодавства щодо забезпечення на договірній основі безперешкодного доступу операторів та провайдерів телекомунікації, уповноважених ними осіб до інфраструктури об'єктів будівництва, транспорту, енергетики, кабельної каналізації електрозв'язку, будинкової розподільної мережі, що перебуває у них на балансі, а також за правильністю обрахування плати за доступ. Виконавчим органам сільських, селищних, міських рад забороняється делегування цих повноважень з контролю суб'єктам господарювання.
- надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та ухвалення в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності".

І це лише невелика частина з маси делегованих повноважень. Така ситуація з одного боку свідчить про розширення можливостей органів МС у вирішенні питань місцевого значення, позбавлення держави надмірного впливу та контролю, а з іншого велика кількість делегованих повноважень позбавляє суб'єктів МС організаційно-правової самостійності. Виходом із такої ситуації може бути закріплення більшої їх частини не як делегованих повноважень, а як власних (самоврядних). Для підвищення ролі і значення МС, а також для дотримання відповідних міжнародних норм державі слід не делегувати, а передати територіальним громадам певні права і повноваження, якими й досі володіє держава. Уявляється логічним, що в структурі функцій та повноважень органів МС повинні

переважати власні (самоврядні) повноваження, безпосередньо пов'язані з вирішенням питань місцевого значення на відповідній території, а не делеговані [22].

## **РОЗДІЛ 3. МІСЦЕВІ РАДИ ТА ЇХ ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ.**

### *3.1. Місцеві ради та їх виконавчі органи у системі публічної влади України*

Питання поділу влад є стрижневим в галузі досліджень у сфері теорії держави, конституційного, адміністративного права, державного управління, державного будівництва та муніципального права. Такий інтерес в першу чергу пов'язаний із проголошеним демократичним принципом поділу державної влади на три гілки, який вважається найважливішим елементом конституціоналізму, без якого неможливе запобігання узурпації влади та забезпечення влади. Однак, у зв'язку із усвідомленням необхідності розвитку МС, запровадження принципу субсидіарності та пропорційності, дослідження влади також стикнулося із проблемами розмежування державної влади та влади публічної, дослідження місця МС у цій системі.

У науковій літературі нині точаться доволі гострі дискусії на предмет виділення внутрішніх елементів ПВ. У даному випадку мова йде про те, що в одних випадках під публічною владою розуміють виключно державну владу [23], в інших згадують про політичну владу, яка охоплює собою усі прояви ПВ [24]. Подібний стан справ з розумінням, а точніше кажучи, з відсутністю розуміння сутності названої категорії, став продовженням подекуди нігілістичного ставлення деяких з вітчизняних авторів до терміну «публічний», який поряд з такими категоріями як «публічне право», «публічні правовідносини», «публічна адміністрація» все ще не може зайняти належного йому місця у науковому обігу. Розвиваючи сформульовану думку, зазначимо, що оскільки ПВ є категорією, тісно пов'язаною з поняттям публічне право, то виділення підвидів ПВ може бути здійснено крізь призму системи суб'єктів, які у своїй діяльності керуються нормами публічного права. Саму ці суб'єкти, власне, і реалізують публічну владу. Метою публічного права є задоволення загального інтересу [25], що, власне, і складає квінтесенцію

діяльності відповідних суб'єктів, першим серед яких є держава, яка, відповідно, реалізує державну владу. Генетично державна влада первинна щодо держави, оскільки саме потреба суспільства на певному етапі його розвитку у владі, здатній керувати якісно новим станом суспільства, обумовила появу державної організації. Єдина за своєю соціальною суттю, джерелом і суверенним характером державна влада може мати різні види – залежно від типу суспільства, де вона функціонує, способів та меж свого існування. Єдність державної влади неодмінно пов'язана з певними формами її вираження та структурою внутрішньої організації. Межі здійснення, можливості державної влади у правовій державі завжди передбачені законом. За своєю суттю державна влада є волевиявленням держав, її органів і посадових осіб, а за своїм змістом – здійсненням функцій і повноважень цих суб'єктів [24]. Отже, з огляду на викладене, а також враховуючи положення КУ, необхідно вести мову про існування в Україні: законодавчої влади, президентської влади, виконавчої влади, судової влади, наглядової (прокурорської) влади, а також влади, яка здійснюється державними органами, які не входять до системи названих гілок державної влади [26].

У контексті обстоювання існування в системі ПВ такого елемента як муніципальна влада, важливими є висновки М. Байруматова, який зазначає, що у доктринальному контексті ПВ – це інституціолізована легальна соціальна влада, яка реалізує артикульовані суспільні інтереси певної територіальної громади і служить меті збереження і розвитку цієї спільноти в якості цілісної системи відповідно до панівного в суспільстві світогляду.

Системний аналіз даної дефініції дає можливість виокремити основоположні ознаки-блоки ПВ, а саме:

- вона є інституціолізованою, тобто такою, що складається з низки інститутів – структурна ознака;

- вона є легальною владою, тобто такою, чий правовий статус передбачений в конституції та законодавстві держави – легальна ознака;

- вона є соціальною владою – тобто вона виникає, існує, функціонує та вдосконалюється або деградує в рамках людського соціуму – соціальна ознака;

- вона є саме владою – тобто володіє владними повноваженнями та видає нормативні приписи, що є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами права – владна ознака;

- вона артикулює, тобто виражає суспільні інтереси певної територіальної громади – представницька ознака;

- вона реалізує суспільні інтереси певної територіальної громади – функціонально-телеологічна ознака;

- вона служить меті збереження і розвитку цієї спільноти в якості цілісної системи – системно-охоронна ознака;

- вона здійснює свою діяльність відповідно до панівного в суспільстві світогляду – ідеологічна ознака.

Для цілей нашого дослідження, що проводиться видаються важливими всі наведені ознаки ПВ, що практично допомагають ідентифікувати публічну самоврядну (муніципальну) владу:

- структурна – ПВ розподіляється на два рівні: публічна державна влада і публічна самоврядна (муніципальна) влада;

- легальна – наведені рівні ПВ є закріпленими в КУ;

- соціальна – наведені рівні ПВ існують і функціонують в соціуму на різних рівнях його організації (загальний, регіональний, локальний), причому публічна муніципальна влада – це рівень територіальної громади (регіональний, локальний);



- владна – наведені рівні ПВ володіють відповідними повноваженнями (компетенцією), що дає їм змогу видавати загальнообов'язкові правові приписи, з метою здійснення соціального управління. Органи МС (далі: ОМСВ) володіють такими повноваженнями (компетенцією), що надана їм Конституцією України (див. розділ XI Конституції) та профільним законодавством;

- представницька – наведені рівні ПВ формуються відповідним загальнодержавним, регіональним та локальним електоральним корпусом, що фактично складається з жителів відповідних територій держави-членів територіальних громад, що виражають свою волю на формування відповідних органів ПВ (президент, парламент, сільський, селищний, міський голова, органи МС);

- функціонально-телеологічна – найважливішими телеологічними домінантами рівнів ПВ та її органів є, по-перше, реалізація функцій держави в контексті вирішення їх завдань; а, по-друге, захист прав людини і громадянина через реалізацію їх інтересів в рамках відповідних територіальних громад. На рівні публічної муніципальної влади такий захист здійснюють ОМСВ через свої повноваження у відповідних сферах соціального життя (предмети відання);

- системно-охоронна – ПВ, кожен з її рівнів має за мету не тільки збереження і розвиток територіальних спільнот в якості цілісної системи, а й їх укріплення, розширення соціальних і нормативних засад їх діяльності, а також вдосконалення їх правового статусу. ОМСВ в рамках публічної муніципальної влади є офіційними представниками територіальних громад, що діють від їх імені та в їх інтересах;

- ідеологічна – ПВ та кожен з її рівнів мають свою ідеологію свого існування та функціонування: публічна державна влада – це становлення, розвиток і вдосконалення демократичної правової державності; публічна самоврядна (муніципальна) влада – становлення, розвиток та

вдосконалення муніципалізму, як нової ідеології самоорганізації, самодіяльності, самоврядування, захисту прав людини (муніципальних прав) населення відповідних територій, що є об'єднаними в територіальні громади по місцю свого проживання – через вирішення питань місцевого значення, тобто питань від вирішення яких залежить стабільне існування та функціонування територіальної громади.

Таким чином, можна стверджувати, що становлення та розвиток ідеї публічної муніципальної влади та становлення її концепту є напряду пов'язаними з теорією ПВ, що здійснюється в умовах демократичної правової державності в інтересах всіх членів суспільства, але з відповідною акцентуацією на різні телеологічні домінанти

З огляду на вищезазначене, очевидним є те, що влада, яка здійснюється територіальною громадою на місцях, а також органами МС як суб'єктів які представляють її інтереси, також є невід'ємною частиною ПВ, адже за всіма характерними ознаками відноситься саме до неї. Більшість науковців все-таки обстоюють позиції за яких неприпустимим є ототожнення влади державної та влади територіальних громад. Так, А. Крусян зазначає про помилковість ототожнення термінів «народовладдя» і «МС», «народне» і «місцеве» самоврядування. Ці явища розрізняються, насамперед, за суб'єктною ознакою. Суб'єкт народного самоврядування - народ, що має суверенітет, є єдиним джерелом влади. Суб'єкт МС - територіальна громада, що на місцевому рівні провадить гарантовану державою самоврядну діяльність [27, с. 18].

У дослідженнях вітчизняних вчених МС, як влада територіальних громад, відноситься до публічної та одночасно протиставляється державній владі і називається владою муніципальною. Обстоюючи позицію самостійності муніципальної влади, М. Байруматов [28] зазначає наступне. Ще одним важливим підтвердженням гносеологічної сутності муніципальної влади є те, що самостійна інституціоналізація і

структуризація місцевих інтересів, що лежать в основі її виникнення, дозволяють зафіксувати основні елементи системи інтересу як такого в місцевому самоврядуванні. На нашу думку, така система у своїй єдності визначає «муніципальні права особистості» у широкому змісті, тобто формує її правове становище на місцевому (муніципальному, регіональному) рівні та є, власне, основою існування МС, муніципальної влади, її самоціллю і домінантним завданням. До таких прав у контексті інтересу можна віднести:

- інтереси території, на якій функціонує особистість, що виступає невід’ємною частиною територіального колективу, і які на сучасному етапі розвитку суспільства є переважними через процеси «самоствердження» територій;

- інтереси самого територіального колективу, що складаються в сукупності інтересів індивідів-членів (загальні інтереси) і в індивідуалізованому інтересі кожного з них (особистісні інтереси);

- інтереси конкретної особистості члена територіального колективу, що мають прояв у його муніципальних правах у вузькому розумінні та є, власне, суб’єктом-об’єктом самоврядування (муніципальної влади), та можуть нести в собі як позитивний, так і негативний потенціал, тобто збігатися або не збігатися з інтересами всього колективу, членом якого він є.

Таким чином, муніципальна влада – невід’ємна частина ПВ, важливий елемент демократизму, який забезпечує можливість територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, здійснювати владу відособлено від держави, обстоюючи власні інтереси та з власною історико-культурною, географічною специфікою. У цьому контексті вбачається надзвичайно важлива роль МР та їх ВО як основних та невід’ємних елементів МС (муніципальної влади) в Україні. Узагальнюючи, можна зробити висновок, що місце МР та їх ВО у системі

ПВ в Україні полягає у тому, що вони є основою побудови муніципальної влади, основними суб'єктами вираження волі територіальної громади, та поряд з державною владою є невід'ємним елементом ПВ в Україні.

### *3.2. Місцеві ради: поняття, види, джерела правового регулювання створення та діяльності.*

МР є традиційним інститутом представництва територіальних спільнот (громад), які репрезентують та реалізують її інтереси перед юридичними і фізичними особами, державою та її органами. Іншими словами, вони реалізують публічний інтерес місцевого значення.

Україна протягом тривалого часу знала магдебурзьке право та практику самоврядування і володіє традицією функціонування МР як представницьких органів громад. Починаючи з Давньоруської держави така традиція була притаманна для українських земель, як у складі Великого князівства Литовського, так і в період Речі Посполитої та Гетьманату. Така традиція у дещо обмеженому вигляді існувала на українських землях також у складі Російської імперії в рамках інститутів земства та губернського територіального устрою, а також Австро-Угорської імперії.

Разом з тим, традиція функціонування МР як представницьких органів МС була порушена в період Радянського Союзу. Організацію ПВ складав дивний симбіоз, що пов'язано з інтеграцією інститутів ПВ до партійних структур. Цьому слугували конституційні застереження про провідну політичну роль Компартії як "керівної і спрямовуючої сили" та про роль рад як основи ПВ, які складали своерідну ієрархію. При цьому процес формування МР був підконтрольним партійним органам відповідного рівня, як правило, із числа партійних функціонерів. Вибори до МР мали символічний характер, і вони проводилися на безальтернативній основі, що вихолощувало представницький характер діяльності МР. По суті, МР розглядалися як механізм легітимації рішень органів Компартії та провідник її інтересів на місцевому рівні.

З реформою системи місцевого управління за часів незалежності України стало можливим поновлення національної традиції МС. Разом з

тим, і до сьогодні існують певні проблеми у забезпеченні реальної самостійності МР як представницьких органів влади [29, с. 203].

Представницький орган МС – виборний орган (рада), який складається з депутатів і, відповідно до закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення. Враховуючи особливості адміністративно-територіального устрою нашої держави, система представницьких органів МС складається з двох рівнів:

1. Сільські, селищні, міські ради – МР;
2. Районні та обласні ради.

Наявність таких двох рівнів аж ніяк не дає підстав підпорядковувати органи першого рівня – другому. Відповідно до положень ст. 10 Закону, можна зробити висновок про те, що саме МР – єдині представницькі органи територіальних громад.

Отже, МР як представницькі органи:

- виборні органи, що складаються з депутатів, обраних безпосередньо територіальною громадою;
- акумулюють інтереси територіальних громад і володіють правом представляти їх;
- мають виняткове право приймати рішення від імені територіальної громади [30, с. 344].

Досліджуючи МР, необхідно також визначитись із статусом обласних та районних рад. Обласні та районні ради не виступають представницькими органами обласних і районних громад, оскільки КУ не визнає таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єкт МС. Обласні та районні ради – органи МС, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст у межах повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Щодо правового регулювання створення та діяльності МР, то ці питання врегульовано Конституцією України, Законом України «Про МС в Україні». Крім того, окремі питання діяльності цих органів регулюються Податковим кодексом України, який містить окремі положення щодо справляння місцевих податків та зборів, Кодекс України про адміністративні правопорушення, що визначає процедуру притягнення до адміністративної відповідальності адміністративними комісіями при органах МС. Окремі повноваження містять також у Законі України «Про благоустрій населених пунктів», Законі України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», Земельному кодексі України та інших нормативно-правових актах.

Однак, аналіз джерел регулювання діяльності МР був би неповним без згадування такого важливого акту як регламент місцевої ради. Після кожних місцевих виборів у багатьох органах МС змінюється керівництво. Разом з новими людьми до цих установ приходить нова політика, нова система цінностей та пріоритетів. Але далеко не завжди разом із цим приходять нові методи діяльності. Найпершою дією “нової влади” в місцевій раді є затвердження регламенту її роботи Закон вимагає зробити це не пізніш як на другій сесії. Це цілком потрібна та необхідна дія, оскільки далеко не всі процедурні питання роботи ради на достатньому рівні врегульовано законодавством. І саме цей нормативний акт може встановити ті самі нові правила функціонування та діяльності органів влади, які дозволять владі стати як “відкритою та прозорою”, так і орієнтованою на людей.

У той же час створення регламенту місцевої ради залишається прерогативою самостійної творчості місцевих діячів. Органи МС змушені самостійно визначати організаційні основи своєї діяльності. Сьогодні не існує Типового регламенту місцевої ради, який був би

рекомендований до ухвалення місцевим радам. І далеко не завжди є гарантія успішності виконання цього завдання.

Регламент місцевої ради є винятково важливим документом. Він є обов'язковим, сфера його застосування не виходить за межі організації діяльності місцевої ради. Правовий статус такого важливого нормативного акту визначається лише двома частинами (13 і 14) ст. 46 Закону. Стосовно регламенту місцевої ради у Законі наголошено:

1. Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради затверджується регламент ради (ст. 26, ч. 1, п. 1).

2. Виключно на пленарних засіданнях обласної чи районної ради затверджується регламент ради (ст. 43, ч. 1, п. 5).

3. Не пізніш як на другій сесії затверджується регламент роботи відповідної ради (ст. 46, ч. 13).

4. Порядок скликання сесії ради, підготовки і розгляду нею питань, ухвалення рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради (ст. 46, ч. 14).

5. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради (ст. 47, ч. 15). Таким чином, регламент місцевої ради повинен визначати процедурні питання роботи ради та порядок проведення її сесії.

Тобто, регламент призначений для регулювання діяльності самої ради. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону регламент сільської ради затверджується виключно на її пленарному засіданні. Ч. 13 ст. 46 Закону вимагає зробити це не пізніш як на другій сесії новообраної ради. Отже, в регламенті сільської ради повинні бути відображені наступні технічні моменти організації її діяльності:

– порядок скликання сесії ради;



- порядок підготовки та розгляду радою питань;
- порядок ухвалення радою рішень з процедурних питань (перш за все – про затвердження порядку денного сесії);
- порядок роботи сесії;
- перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій
- порядок створення та діяльності депутатських груп та фракцій.

Практика використання регламентів МР свідчить, що зазвичай текст регламенту в переважній більшості своїй є наслідком переписування із Закону вже встановлених та діючих норм, стосовних організації роботи місцевої ради саме цього типу (сільської, міської, районної тощо). При цьому, далеко не завжди в регламенті місцевої ради визначено порядок здійснення технічних процедур, обов'язково необхідних для функціонування ради. Наприклад, вже на першій сесії новообраної міської ради необхідно обрати секретаря ради. Без цього посадовця організація діяльності ради як колегіального органу влади просто неможлива. Але закон не містить вимоги щодо обов'язковості визначення цього моменту в регламенті місцевої ради [31].

Таким чином, місцева рада - представницький орган МС, виборний орган, який складається з депутатів і, відповідно до закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення. МР поділяються на сільські, селищні, міські ради та врегульовані головним чином Конституцією України, Законом України «Про МС в Україні», ряд інших нормативно-правових актів з окремих питань. Водночас, важливим актом регулювання залишається регламент місцевої ради.

### *3.3. Виконавчі органи місцевих рад: поняття, види, джерела правового регулювання створення та діяльності*

Для того, щоб визначити роль і місце ВО МР у системі державного управління, слід в першу чергу наголосити на тому, що ВО реалізують свої функції на місцевому рівні і є одним із інструментів реалізації МС в Україні.

КУ у ст. 140 говорить, що МС здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи МС: сільські, селищні, міські ради та їх ВО. Також у ній зазначено, що МС 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. Додержання саме такого визначення надає змогу вирішити питання щодо організації органів МС, в тому числі ВО МР.

Оскільки територіальна громада не в змозі здійснювати більшість функцій з управління місцевими справами безпосередньо, вони виконуються представницьким органом — радою, яка є єдиним органом, що уособлює територіальну громаду та може виступати від її імені. Однак місцева рада, в свою чергу, також не в змозі виконувати деякі функції, які відповідно покладаються на її ВО, що призводить до об'єктивної потреби їх створення. Це є цілком закономірним, адже громадські представники, які обираються на загальних, вільних, прямих виборах, в принципі не повинні займатися на численних засіданнях питаннями, що не мають великого значення, а скоріше концентруватися на найсуттєвіших завданнях територіальної громади. Таким чином, ВО є одним з елементів в системі МС, взаємовідносини якого з іншими елементами цієї системи визначають її основні характеристики, як цілісної і самодостатньої. А оскільки МС являє собою можливість, право територіальної громади самостійно вирішувати економічні, соціальні, політичні питання місцевого

характеру, то є підстави говорити про нього як про засіб здійснення державою управлінських функцій на місцевому рівні через свої представництва.

Отже, ВО МР, будучи складовими системи МС України, реалізують повноваження держави на місцях. Загалом, під виконавчим органом місцевої ради необхідно розуміти відносно відокремлену частину ради, яку складає колектив громадян, що здійснює виконавчо-розпорядчі функції на підставі владних повноважень і діє за допомогою визначених форм організації та методів діяльності. ВО є структурними підрозділами системи місцевої ради, кількість і взаємовідносини яких залежать від розміру території, чисельності населення, характеру його розселення, кількості та профілю об'єктів управління, а також від функцій, які покладаються на ВО. Говорячи про систему ВО, мається на увазі систему власне органів та посадових осіб, які здійснюють ті чи інші виконавчі функції, оскільки посадові особи є структурними підрозділами саме місцевої ради, які відповідно можуть створювати підсистему ВО. Маючи єдиний законодавчо встановлений статус, ВО різного рівня (село, селище, місто) повинні вважатися структурними підрозділами місцевої ради, які здійснюють виконавчо-розпорядчі функції [32].

Відповідно до ст. 140, 141 КУ, ст. 11 Закону , до ВО сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад належать їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші ВО, які створюються цими радами.

Згідно з Конституцією та Законом, районні й обласні ради ВО не мають, а створюють лише власний виконавчий апарат. Відповідно до пп. 5 і 6 ст. 25 Закону затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури ВО ради, загальної чисельності її апарату та ВО, витрат на їх утримання, утворення за його поданням інших ВО ради належить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад.

У гл. 2 Закону визначаються повноваження ВО цих рад. Глава 5 Закону визначає порядок формування, організації роботи органів і посадових осіб МС. Зокрема, у ст. 51 гл. 5 йдеться про виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради; у ст. 52 — про повноваження виконавчого комітету; у ст. 53 — про організацію його роботи; у ст. 54 — про відділи, управління та інші ВО рад.

Відповідно до Закону, ВО рад мають всі ознаки самостійно структурованих органів МС. Вони є юридичними особами, наділені виконавчо-розпорядчими функціями і повноваженнями, від свого імені видають нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання на території відповідної ради, а також є відповідальні та підзвітні перед відповідною радою. ВО рад не можуть самостійно здійснювати державно-владні повноваження, оскільки не належать до ОВВ. Водночас, відповідно до КУ і Закону, вони здійснюють надані Законом (делеговані) повноваження ОВВ. З цих питань, відповідно до ст. 143 Конституції і ст. 11 Закону, вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

В організації роботи органів МС щодо реалізації своїх повноважень важлива роль належить виконавчим органам сільських, селищних, міських рад. Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет, який створюється відповідною радою на строк її повноважень. Після їх закінчення він здійснює свої повноваження до сформування нового складу. Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним їй, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої ради — також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади [29].

Виконавчий комітет ради утворюється на термін повноважень відповідної ради. Основні функції виконавчого комітету ради: 1) попередній розгляд проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого

бюджету, проектів рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; 2) координація діяльності відділів, управлінь та інших ВО ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховування звітів про роботу їх керівників; 3) право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших ВО ради, а також їхніх посадових осіб (п. 2 ст. 52 Закону). Функції виконавчих комітетів, спрямовані на забезпечення діяльності відповідних рад, в юридичній літературі називають президіальними (за аналогією з функціями, які раніше виконувала Президія Верховної Ради республіки). Для організації своєї роботи виконавчий комітет приймає, як і рада, регламент. Регламент – нормативно-правовий документ, котрий регулює планування його роботи, порядок підготовки та внесення питань на засідання, процедуру ухвалення рішень і контролю за їх виконанням. Регламент передбачає механізм здійснення таких напрямів діяльності виконкому: – планування і організація роботи виконкому; – організація взаємодії виконкому з міською громадою, міською радою, її постійними комісіями та депутатами, з іншими виконавчими органами міськради, органами державної влади; – організація роботи з кадрами; – організація роботи з документами та здійснення контролю за їх проходженням і виконанням; – порядок розгляду звернень і організації прийому громадян. Основною формою роботи виконавчого комітету є засідання, що проводяться відкрито та гласно, за винятком розгляду питань, які є державною таємницею або ж у випадку ухвалення окремого рішення про проведення закритого засідання. Засідання – зібрання певного кола людей для обговорення та вирішення питань. До ВО ради належать також відділи, управління та інші ВО, які можуть створюватись сільською, селищною, міською, районною у місті радою, у межах затверджених нею структури та штатів, з метою здійснення повноважень, що належать до компетенції рад. Положення про них затверджуються відповідною радою [30].

Таким чином, ВО МС – органи, які, відповідно до КУ та ЗУ «Про МС в Україні», створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у випадку їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень МС, реалізації рішень, ухвалених територіальними громадами, відповідними радами у межах, визначених цими та іншими законами.

## ВИСНОВКИ

Функції МР та їх ВО становлять собою широкий комплекс повноважень у найрізноманітніших сферах життєдіяльності територіальних громад та регламентовані численними актами законодавства України. При цьому, важливим досягненням є те, що спостерігається чітка ієрархічність їх регламентації: від загального окреслення меж у КУ, закритого переліку у Законі України «Про МС в Україні» до окремих аспектів та деталізації в інших різноманітних актах законодавства України.

В Україні закріплено велику кількість делегованих повноважень органів МС. Така ситуація з одного боку свідчить про розширення можливостей органів МС у вирішенні питань місцевого значення, позбавлення держави надмірного впливу та контролю, а з іншого велика кількість делегованих повноважень позбавляє суб'єктів МС організаційно-правової самостійності. Виходом із такої ситуації може бути закріплення більшої їх частини не як делегованих повноважень, а як власних (самоврядних). Для підвищення ролі і значення МС, а також для дотримання відповідних міжнародних норм державі слід не делегувати, а передати територіальним громадам певні права і повноваження, якими й досі володіє держава. Уявляється логічним, що в структурі функцій та повноважень органів МС повинні переважати власні (самоврядні) повноваження, безпосередньо пов'язані з вирішенням питань місцевого значення на відповідній території, а не делеговані.

Муніципальна влада – невід'ємна частина ПВ, важливий елемент демократизму, який забезпечує можливість територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, здійснювати владу відособлено від держави, обстоюючи власні інтереси та з власною історико-культурною, географічною специфікою. У цьому контексті вбачається надзвичайно важлива роль МР та їх ВО як основних та

невід'ємних елементів МС (муніципальної влади) в Україні. Узагальнюючи, можна зробити висновок, що місце МР та їх ВО у системі ПВ в Україні полягає у тому, що вони є основою побудови муніципальної влади, основними суб'єктами вираження волі територіальної громади, та поряд з державною владою є невід'ємним елементом ПВ в Україні.

Місцева рада - представницький орган МС, виборний орган, який складається з депутатів і, відповідно до закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення. МР поділяються на сільські, селищні, міські ради та врегульовані головним чином Конституцією України, Законом України «Про МС в Україні», ряд інших нормативно-правових актів з окремих питань. Водночас, важливим актом регулювання залишається регламент місцевої ради.

ВО МС – органи, які, відповідно до КУ та ЗУ «Про МС в Україні», створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у випадку їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень МС, реалізації рішень, ухвалених територіальними громадами, відповідними радами у межах, визначених цими та іншими законами.

Наука державного управління складає базис досліджень у сфері діяльності саме ВО влади, особливо в контексті здійснення делегованих повноважень.

Завдяки існуванню змішаної (державницько-громадівської) концепції досягається подвійна мета: з одного боку, МР, їх ВО, а також територіальна громада у цілому вирішують справи на рівні, максимально наближеному до них, а з іншого - будь-які рішення, дії та бездіяльність органів системи МС піддається контролю, адже останні мають діяти виключно на підставі принципу законності, передбаченого ч. 2 ст. 19 КУ. Україна пройшла доволі ґрунтовний шлях розвитку та модифікації теорій



походження МС, усуваючи рудименти “застарілого” порядку та оновлюючи останній шляхом регламентації правових норм. На сьогодні, національна система МС характеризується рисами змішаної (державницько-громадівської) концепції, що виявляється правильним з огляду на її альтернативність.

В Україні існує необхідність належного законодавчого врегулювання питання проведення місцевого референдуму не тільки шляхом ухвалення закону, а й внесення відповідних змін до КУ. Як зазначає Скрипнюк О., заслуговують на увагу пропозиції оновлення КУ, яка передбачає, що розділ Основного Закону, присвячений конституційним основам безпосередньої реалізації народного суверенітету вимагає істотних змін у частині доповнення положеннями щодо місцевих референдумів за народною ініціативою. Відповідний розділ потребує визначення принципів реалізації народного суверенітету та права громадян України на участь у референдумі, предмета референдуму, вичерпного кола суб’єктів призначення та проголошення місцевого референдуму тощо [45]. На розвиток вищезазначених запропонованих конституційних положень, доцільним було б ухвалення закону, який був би присвячений виключно організаційним питанням прямого волевиявлення територіальної громади. Зокрема, враховуючи практику застосування Закону від 3 липня 1993 року, вкрай важливим є спрощення порядку ініціювання та проведення місцевого референдуму, запровадження гласності на кожному етапі волевиявлення та загалом максимальне наближення стандартів проведення місцевого референдуму до існуючого в Україні виборчого законодавства.

## ПЕРЕЛІК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 140;
2. Советский энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А. М. Прохоров. – 4-е изд. – М. : Сов. энцикл. – С. 1453;
3. Философский словарь [Текст] / под ред. М. М. Розенталя. – М., 1972. – С. 448;
4. Большой энциклопедический словарь [Текст] / [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Большая Российская энцикл. ; СПб. : Норинт, 1999. – С. 1300;
5. Коваль, Л. В. Адміністративне право [Текст] : Конституція України і лекції для студ. юрид. вузів та ф-тів / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1998. – С. 208;
6. Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. – К. : НАВС, Освіта України, 2017. – 320 с.;
7. Лихачов С. В. Щодо функцій органів МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ в Україні //Форум права. – 2010. – №. 2. – С. 272-276;
8. 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.;
9. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов. – Х. : «Одиссей», 2008. – 528 с.
- 10.України, Закон. "Про МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ в Україні." Відомості Верховної Ради України 24 (1997): 170.
- 11.Про судоустрій і статус суддів: ЗАКОН УКРАЇНИ від 02.06.2016, № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016 р., № 31, ст. 545

12. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20 березня 2019 року Конституція України, судова справа № 442/730/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80854671>;
13. Постанова Касаційного адміністративного суду від 22 квітня 2020 року Конституція України, судова справа № 360/2169/19 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88886011>;
14. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 вересня 2019 року Конституція України, судова справа № 924/174/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84275099>;
15. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20 вересня 2018 року Конституція України, судова справа № 521/17710/15-а URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77507889>;
16. Новак, А. О. "Порівняльно-правовий аналіз делегування повноважень ОБВ органам МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ в Україні та країнах-членах ЄС." Теорія і практика правознавства 2 (2014).
17. Глигич-Золотарева М. В. Международный опыт федеративной демократии / М. В. Глигич-Золотарева // Аналит. Вести. Совета Федерации ФС РФ. – 2003. – № 23 (216);
18. Онупрієнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: світовий досвід / А. М. Онупрієнко // Проблеми законності. – Вип. 102. – Х. : НЮАУ імені Я. Мудрого, 2009. – С. 28–35.
19. Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ / Н. С. Тимофеев. – М. : Изд-во МГУ, 1982. – 137 с;
20. Ленгер, Яна Іванівна. Повноваження ОДВ та органів МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: колізійні питання делегування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право 37 (1) (2016): 72-74;

21. Закон України І.В. Особливості принципів розмежування компетенції ОБВ та органів МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ / І.В. Закон України // Право і суспільство. – 2013. – № 2. – С. 55–63.
22. Алтуніна, О. М. "Делеговані функції і повноваження органів МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: сутність, особливості та види." Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ 37 (2007): 182-189;
23. Чапала Г. В. Публічність і влада: діалектика співвідношення / Г. В. Чапала // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2005. – Вип. 31. – С. 347–353;
24. Батанов О. В. ПВ як суспільно-політичний феномен: постановка проблеми / О. В. Батанов // Правова держава. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – Вип. 16. – С. 272–282;
25. Газье А. Публичное право Франции и России: пересечение и параллели / А. Газье, Э. В. Талапина // Известие вузов. Правоведение. – 2003. – No 3. – С. 30–54;
26. Vilgushynskyi, M. I. "Категорія «ПВ» у сучасній інтерпретації: нотатки до наукової дисКонституція України сії." Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine 3 (2013): 8-14;
27. Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине / А. Р. Крусян // Дис. ... канд. юрид. наук.- Одесса, 1999;
28. Баймуратов, М. О., В. А. Григор'єв. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитКонституція України в Україні. Издательство АО БАХВА, 2003;
29. Ногорілко В. Ф.І, Баймуратов М. О., Бальций Ю. Ю. та ін. М 90 Муніципальне Право України: Підручник.\За ред. і Баймуратоиа М. О. - 2-го вид. дон. -К: Правова єдність, 2009. - 720 с;
30. Іванова, Наталія Сергіївна, Ірина Борисівна Петягіна. "Муніципальне право." (2019);

- 31.Тупіцин, В. М. "Регламент місцевої ради як організаційна основа діяльності колегіального органу місцевого самоврядування." *Державне будівництво* 1 (2011);
- 32.Кулешов, О. О. "Питання організації та діяльності ВО МР в системі державного управління." *Вісник Академії адвокатури України* 1 (2011): 18-23.
- 33.Політологія: навчально-методичний посібник (у схемах і таблицях) / за наук. ред. проф. В. С. Бліхара. Львів: ПП «Арал», 2018. 540 с.
- 34.Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. – 3-тє вид. переробл. та допов. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
- 35.Журавський В.С, Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В.С. Жупавський та інші - К.: Концерн "Видавничий Дим "Ін Юре", 2004. -467 с.
- 36.Європейська хартія МС : Хартія; Рада Європи від 15.10.1985 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/go/994_036) (дата звернення: 11.07.2021);
- 37.Майданник, Олена. "Становлення та розвиток української моделі МС." *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму* 1 (2018): 55-59.
- 38.Русанова, Світлана Юріївна. "Становлення та розвиток наукових знань про МС: теоретико-правовий аспект." *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право* 3 (2010): 82-86.
39. Слесар, Катерина «Теорії та моделі МС». Студентські публікації, Інститут права ім. І. Малиновського (2017);
- 40.Шпак Ю. О., Стешенко Т. В. Сучасні моделі МС // Актуальні проблеми державного будівництва та МС в контексті конституційної модернізації. Харків, 2016. С. 162–170;
- 41.Про схвалення Концепції реформування МС та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів

- України; Концепція від 01.04.2014 № 333-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 11.07.2021);
42. Заяць, Наталія Володимирівна. "Шляхи вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні." Юридичний вісник. Повітряне і космічне право 3 (2011): 34-39;
43. Бориславської, О., Григорішен, В., Гураль, П., Дробот, І., Катушева, З., Борденюк, В., УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З УРАХУВАННЯМ МОНІТОРИНГУ СТІЙКОГО РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНИХ РАЙОНІВ.
44. Муркович Л. Місцевий референдум як форма безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами/ Л. Муркович// Державне управління та МС. – 2013. - № 4 (19) – 253 с.
45. Скрипнюк О. Місцевий референдум як форма забезпечення реального народовладдя/ О. Скрипнюк// Вісник Національної академії правових наук України. – 2015. - № 1 (80) – 38 с.