

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кафедра адміністративного, господарського права та фінансово-економічної
безпеки

Кваліфікаційна робота магістра
зі спеціальності 081 «Право»

**Тема: «Органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративно-
правових відносин»**

Завідувач кафедри _____ д.ю.н. Гаруст Ю.В.
(підпис)

Керівник проекту _____ к.ю.н. Кібець В.О.
(підпис)

Виконавець студент _____ Сніжко В.В.
(підпис)

Суми 2020

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИХ ВІДНОСИН	8
1.1. Історичний аналіз становлення підходів до визначення поняття і змісту місцевого самоврядування.....	8
1.2. Аналіз сучасного стану місцевого самоврядування в Україні.....	14
1.3. Поняття, зміст адміністративно-правових відносин та їх ознаки.....	20
1.4. Органи місцевого самоврядування, як форма здійснення народовладдя в Україні: поняття, класифікація, статус та особливості утворення	27
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	35
2.1. Особливості правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування	35
2.2. Повноваження, функції та гарантії здійснення діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин.....	41
2.3. Форми та методи здійснення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування.....	52
РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГЛАМЕНТУЄ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ, ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН	59
3.1. Позитивний іноземний досвід правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративно-правових відносин.....	59
3.2. Актуальні проблеми правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративно-правових відносин та шляхи їх вирішення	70
3.3. Напрями вдосконалення законодавства, що регламентує діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, як суб'єктів адміністративно-правових відносин	78
ВИСНОВКИ.....	83
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:	91

ВСТУП

Актуальність теми. Місцеве самоврядування є самостійною формою публічної влади та правом територіальної громади на вирішення питань місцевого значення. В нашій державі діє одна з наймасштабніших реформ – реформа децентралізації, яка розпочата у 2014 році та триває й нині, у 2020 році. Метою децентралізації є покращення діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади через наближення їх зв'язків з громадськістю, надання більше влади народу, формування ефективного управління на державному рівні.

Органи місцевого самоврядування займають центральне місце в реалізації прав, гарантованих Конституцією України, громадян – жителів певної територіальної громади на місцеве самоврядування.

Реформа децентралізації передбачає передачу певних повноважень, в тому числі фінансових, на їх реалізацію, та відповідальності за їх виконання від центральної влади органам місцевого самоврядування, тобто тому керівництву (місцевим радам та їх головам), яке жителі територіальних громад самі собі виберуть.

Необхідно підкреслити, що і сьогодні у 2020 році триває процес реформування місцевого самоврядування в напрямі зміцнення його фінансових, правових, матеріальних основ. Важливість вдосконалення правових засад місцевого самоврядування є необхідною складовою ефективного державного управління та проведення реформи адміністративно-територіального устрою. Враховуючи складні політико-правові відносини, що склалися останнім часом на території нашої держави, реформування місцевого самоврядування на сучасному етапі його розвитку є важливою складовою процесу децентралізації системи публічної влади в

Україні. Подальший розвиток місцевого самоврядування потребує ефективної реалізації прийнятих останнім часом нових законодавчих актів та подальше приведення чинного законодавства до вимог і стандартів ЄС.

Ступінь розробленості теми в юридичній літературі. Інститут місцевого самоврядування є одним з найбільш досліджуваних у вітчизняній юридичній науці. Зазначений інститут має як теоретичну, так і практичну цінність, оскільки від ефективності його реалізації залежатиме й подальший розвиток держави, забезпечення місцевої демократії та розвиток інститутів громадянського суспільства. Суттєве значення для розробки теоретичних положень магістерської роботи про місцевого самоврядування мають праці українських вчених: М.О. Баймуратова, Н.М. Батанової, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, М.М. Воронова, А.З. Георгіци, П.Ф. Гураля, Ю.В. Делія, А.П. Зайця, В.С. Куйбіди, В.М. Кампо, Ю.В. Ковбасюка, М.І. Корнієнка, О. В. Ладиченко, О.С. Лазор, В.О.Німченка, Б.І. Олексюка, М. Ославського, В.Ф. Погорілка, С.Г. Серьогіної, Ю.М. Тодики, О.Ф.Фрицького, В.М. Шаповала та ін.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є висвітлення особливостей правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно- правових відносин.

Під час написання магістерської роботи окреслено такі основні **завдання:**

- висвітлити історичний аналіз становлення підходів до визначення поняття і змісту місцевого самоврядування;
- здійснити аналіз сучасного стану місцевого самоврядування в Україні;
- розкрити поняття, зміст адміністративно-правових відносин та їх ознаки;
- розглянути органи місцевого самоврядування, як форму здійснення народовладдя в Україні;

- визначити особливості правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування;
- вивчити повноваження, функції та гарантії здійснення діяльності органів місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративно-правових відносин;
- охарактеризувати форми та методи здійснення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування;
- вивчити позитивний іноземний досвід правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративно-правових відносин;
- розглянути актуальні проблеми правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративно-правових відносин, а також шляхи їх вирішення;
- окреслити напрями вдосконалення законодавства, що регламентує діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, як суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Об'єктом роботи є суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування.

Предмет роботи міститься в межах об'єкта та складає собою комплекс правових норм, що визначають органи місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Методологія дослідження. Відповідно до мети та завдань дослідження в магістерській роботі використано систему методів наукового пізнання. З-поміж них загальнонаукові методи, методи науки управління, соціології, правознавства, а також спеціальні методологічні засади вивчення вітчизняного та міжнародного досвіду правового регулювання інституту місцевого самоврядування.

В цілому, достовірність та обґрунтованість наукових результатів забезпечувалися використанням філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових та конкретно-наукових методів пізнання.

Так, у ході роботи над магістерською роботою використовувалися різноманітні методи дослідження, головним серед яких є діалектичний метод пізнання, застосування котрого дозволило здійснити дослідження правових стандартів місцевого самоврядування, визначити їх місце в системі інститутів публічної влади;

історико-правовий (використання данного методу дозволило розкрити генезис місцевого самоврядування та його залежність від історичного етапу розвитку держави і суспільства);

логічний метод (його застосування дозволило отримати нове юридичне знання про природу та сутність місцевого самоврядування як логічно завершеного поняття);

структурно-функціональний (за допомогою нього визначені закономірності функціонування місцевого самоврядування за допомогою елементів його системи);

порівняльно-правовий метод (надав можливість вивчити позитивний іноземний досвід правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративно-правових відносин).

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що сформульовані та обґрунтовані в магістерській роботі магістра висновки і пропозиції мають науково-теоретичне і практичне значення у:

– науково-дослідній сфері – для подальшої розробки актуальних проблем правового регулювання органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин;

– правотворчості – для подальшого розвитку законодавчого регулювання інституту місцевого самоврядування;

– правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності практичної діяльності органів місцевого самоврядування;

– навчальному процесі – під час проведення занять із навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Державне будівництво та місцеve самоврядування», «Муніципальне право» та ін.

Наукова новизна отриманих результатів. В магістерській роботі проведено комплексний ґрунтовний аналіз органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин. Новизна цих положень викликана тим, що вони можуть бути використані для удосконалення національного правового регулювання інституту місцевого самоврядування.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України в зазначеній сфері.

Апробація матеріалів магістерської роботи здійснена у науковій статті «», що публікується у загальноукраїнському науково-практичному правовому журналі « »

Структура та обсяг магістерської роботи визначена предметом і логікою дослідження. Робота складається із вступу, трьох розділів, що об'єднують відповідно десять підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Список використаних джерел розташовано на 12 сторінках та складає 103 найменування.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

1.1. Історичний аналіз становлення підходів до визначення поняття і змісту місцевого самоврядування

Деякі сучасні дослідники тісно пов'язують виникнення місцевого самоврядування на нинішніх українських землях з започаткуванням і розвитком держави – Київської Русі [1, с. 12]. Хоч більш глибокий аналіз історичних джерел та писемних пам'яток дає підстави вважати його історично старшим за державу. Дослідження цієї проблематики в українській науковій думці має міцне коріння і умовно може бути поділений на три періоди:

– середина ХІХ – початок ХХ століття. Цей період представлений науковими розробками таких відомих вчених, як М.С. Грушевський, В.О. Ключевський, В.Б. Антонович, В.О. Липинський, С.М. Соловйов. Ці дослідники складають ядро школи світових ліберальних поглядів на державу і роль місцевого самоврядування в ній;

– радянська історична наука двадцяті – вісімдесяті роки ХХ століття. При цьому слід врахувати, що в цей час значна частина України перебувала в складі СРСР. Тому не можна не брати до уваги поглядів на державу і місцеве самоврядування таких відомих російських вчених як К.Ф. Шеремет, Ю.А. Тихомиров, Б.Д. Греков, М.І. Пискотін та інші;

– сучасний період в розвитку української держави. Він представлений дослідженнями таких відомих істориків і правознавців, як А.Й. Рогожин, М.М. Страхов, В.Д. Гончаренко, Ю.М. Алексєєв, С.В. Кульчицький, А.Г. Слюсаренко, П.П. Музиченко, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, А.З. Георгіци, В.М. Кампо, А.М. Колодія, М.І. Корнієнка,

В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.М. Цвіка, В.І. Чушенка, В.М. Шаповала, Л.П. Юзькова та багатьох інших [2, с. 34].

Також актуальним є висвітлення історії становлення та розвитку місцевого самоврядування, запропонованої українським О.Лазором. Таким чином, український науковець виділяє такі основні історичні періоди становлення національного місцевого самоврядування [3, с. 44]:

перший період – зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування (в основі яких були рід та суверенна громада), своїми хронологічними рамками сягав часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях і тривав до середини XIV століття;

другий період або період європеїзації, який характеризується поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (місто Магдебург), тривав із середини XIV століття і до першої половини XIX. Цей час відомий поняттям Магдебурзької хартії, яка надана королем тому чи іншому місту, вона була класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави до рівня цього міста, його територіальної громади;

третій період ознаменувався русифікацією вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України, центральна, східна та пізніше південна частини якої входили до складу царської Росії. Західна частина України належала польській, австрійській, а згодом австро-угорській монархіям. Хоча процес русифікації в місцевому самоврядуванні України розпочався десь наприкінці 17 століття, піку він досяг у 19 столітті. і на початку XX століття;

четвертий період - це спроба українізації місцевого самоврядування, початок якої необхідно розглядати у 20-х роках і який триває донині. З 1991

року в Україні нарешті продовжуються спроби українізації місцевого самоврядування та інших сфер суспільного життя. Численні закони та нормативні акти, прийняті за часів незалежності України, певним чином дозволяють вітчизняним органам місцевого самоврядування розробляти та вдосконалювати свою модель протягом відповідного періоду [2, с. 42].

Разом із тим, окремі автори доповнюють таку періодизацію та пропонують її розширити наступним чином:

перший: додержавний. Історичні пам'ятки доводять про існування місцевого самоврядування в умовах переходу від первіснообщинного ладу до зародження перших продержавних об'єднань у слов'ян;

другий: від утворення ранньофеодальної держави східнослов'янських племен - Київська Русь і до середини XIV століття;

третій: період європеїзації. Характеризується поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування. Хронологічні рамки – середина XIV століття – перша половина XVII століття;

четвертий: розвиток українського місцевого самоврядування в умовах козацької держави (Гетьманщина). Охоплює – середину XVII століття – другу половину XVIII століття;

п'ятий: розвиток вітчизняного самоврядування в імперські часи, що супроводжувався русифікацією українського місцевого самоврядування на сході та європеїзацією на заході. Почався приблизно в XVII столітті, досягнув свого найвищого розвитку у XIX та на початку XX століття;

шостий: самоврядування під час відродження української державності (національна революція – 1917-1920 рр.);

сьомий: радянський період;

восьмий: сучасний період розбудови української держави [4, с. 6].

Слід підкреслити, що як і будь-яка інша періодизація розвитку

вітчизняного самоврядування, наведена тут – значною мірою умовна. В той же час в її рамках вдається розглянути головні зміни в розвитку місцевого самоврядування в Україні.

На наш погляд, хотілося б зосередити увагу на новітньому етапі розвитку місцевого самоврядування, що триває з моменту проголошення державного суверенітету [5].

Так, новітній процес становлення місцевого самоврядування можна відобразити за допомогою наступних подій.

Прийняття Декларації про державний суверенітет України – 16.07.90 р. [5]. В цьому документі вперше за сімдесят років існування комуністичного режиму було проголошено відмову від «радянської» системи організації влади, декларувався намір запровадити демократичні засади та принципи організації влади.

Далі це - закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. За яким місцеве самоврядування було визнане на законодавчому рівні. Прийняття цього Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради (які на той час ще входили до єдиної системи органів державної влади) всіх територіальних рівнів до органів місцевого самоврядування і, тим самим, перейти від бюрократичної централізованої системи організації влади, що була притаманна радянській моделі, до демократичної децентралізованої системи, яка, в свою чергу, базується на визнанні місцевого та регіонального самоврядування [6, с. 46].

Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. За цим нормативним актом місцеве самоврядування розглядалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах

Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази», а регіональне самоврядування – як «територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України». При цьому територіальною основою місцевого самоврядування визначалися – сільрада, селище, місто, а регіонального самоврядування - район, область [6, с. 48].

Конституція України від 28 червня 1996 року [7]. Місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією із засад конституційного ладу України. За Основним Законом місцеве самоврядування визнається засадою конституційного ладу, встановлюються гарантії його реалізації тощо.

В подальшому приймається конституційний закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [8]. В ньому визначаються система та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади і принципи організації, діяльності і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Також слід згадати і Європейську хартію місцевого самоврядування [9]. Вона була підписана 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі від імені України та ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року, після чого вона стала частиною національного законодавства України [10, с. 72].

Окремим блоком є закони з питань організації та функціонування місцевого самоврядування. Зокрема, «Про органи самоорганізації населення», «Про місцеві вибори» (нині втратив чинність на підставі прийняття Виборчого кодексу), «Про столицю України -місто-герой Київ», «Про службу в органах місцевого самоврядування», Бюджетний кодекс, Земельний кодекс тощо. Більш докладніше правове регулювання розглянемо

у наступному розділі нашої роботи.

Щодо останніх змін, що відбуваються в сфері місцевого самоврядування, то до них відносяться: проект внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади та розширення повноважень місцевого самоврядування від 1 липня 2015 року [11], прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12] та прийняття низки нових Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики» [13-15] та ін.

Взагалі, слід зазначити, що за останні роки в чинне законодавство України неодноразово вносились зміни з метою створення ефективної системи місцевого самоврядування, але ці заходи не завжди давали бажаних результатів [16, с. 87]. Обговорення в наукових, політичних та інших колах проблем місцевого самоврядування засвідчило наявність різних поглядів на його сутність і роль. Тому є потреба глибокого, об'єктивного вивчення теорії й практики діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, відповідного вітчизняного і зарубіжного досвіду.

Взагалі, місцеве самоврядування – багатогранне політико-правове явище, і як об'єкт правового регулювання виступає в якості: - засад конституційного ладу; - специфічної форми народовладдя; - права жителів територіальної громади на вирішення питань місцевого значення [17, с. 8].

Слід наголосити, що будь-яка сучасна демократична держава не може існувати без місцевого самоврядування – необхідної складової частини демократичної організації управління суспільством, що забезпечує управління в місцевих територіальних утвореннях.

Отже, започатковане ще в період Київської Русі, місцеве самоврядування України пройшло досить-таки складний та суперечливий історичний шлях. До того ж, упродовж століть постійно відчувався вплив

різних політичних культур, зумовлений особливим геополітичним положенням нашої держави. Але процес становлення місцевого самоврядування триває й нині. Представники державної влади намагаються привести в дію цей важливий інститут громадянського суспільства у відповідності до вимог європейського співтовариства.

1.2. Аналіз сучасного стану місцевого самоврядування в Україні

В межах цього підрозділу магістерської роботи слід згадати про децентралізацію та деконцентрацію публічної влади, про які вже давно зауважувалося в наукових колах та серед представників органів публічної влади. Тому розпочата реформа місцевого самоврядування є цілком логічним наслідком обговорюваних питань та прийняттям рішення щодо передачі владних повноважень з центру на місця, тобто від центральних державних органів до місцевих органів, які представляють інтереси населення.

Централізація, як правило, полягає у вирішенні всіх питань державного розвитку центром, що є необхідною умовою для забезпечення національної безпеки, політичної стабільності тощо [18, с. 790]. Децентралізація функцій держави має на меті розмежування сфер діяльності між центром та регіонами, між центральними й місцевими органами. Поєднання централізації й децентралізації функцій держави є необхідною умовою для ефективного функціонування української держави в сучасних умовах.

В свою чергу, деконцентрація влади означає передачу функцій локальним представникам центральної влади. В тлумачному словнику за редакцією М. Беляєвої, Л. Наливайко можна зустріти розкриття цього терміну через децентралізацію адміністративну, що являє собою розширення компетенції місцевих адміністративних органів влади, що діють у межах цієї компетенції самостійно і незалежно (до певної міри) від центральної влади, хоча і призначаються центральним урядом [19, с. 49].

Реформа децентралізації бере свій початок з 2014 року та має наймасштабніший характер в країні, оскільки зміни в сфері місцевого самоврядування відбулися корінні та широкі. Реформа децентралізації ще остаточно не завершена та триває й нині, зокрема у цьому, 2020 році, відбудуться чергові місцеві вибори, тому обрані представники територіальних громад й далі будуть продовжувати розпочаті зміни.

Невеличкий історичний екскурс свідчить, що спочатку першим документом у процесі реформи була прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [12], яка заклала передумови для ефективного управління на місцевому рівні з метою покращення діяльності не тільки органів місцевого самоврядування, але й органів державної влади через наближення їх зв'язків з громадськістю, надання більше влади народу, розширення та зміцнення функцій та повноважень місцевого самоврядування та забезпечення належності його матеріально-фінансових основ.

В подальшому у 2015 році були внесені зміни до Конституції України щодо децентралізації влади та розширення повноважень місцевого самоврядування від 1 липня 2015 року, а також відбулося прийняття нових Законів України «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 року, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року, «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р., «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 р. та ін. Зазначені закони запровадили нові інституту муніципального права, які на практиці вже мали місце в європейських країнах та які необхідно реалізовувати і в нашій країні.

Внаслідок зазначених змін відбулася фінансова децентралізація: зростання за останній час місцевих бюджетів, що забезпечило можливість розвинути матеріальну основу територіальних громад, покращило якість

життя мешканців відповідної території: села, селища, міста [20-21]. Також відбулося внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Внаслідок таких змін з'явилася нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, завдяки якій територіальні громади стали більш автономними від центральних органів влади та незалежними від державного бюджету.

Слід підкреслити, що необхідною умовою успішної фінансової децентралізації є й адміністративно-територіальна реформа, що триває в Україні. Саме при здійсненні інституціональних та організаційних перетворень у процесі адміністративно-територіальної реформи стратегічною метою діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування повинно стати формування умов щодо реального покращання життєзабезпечення громад, досягнення високого рівня надання адміністративних, культурних та соціальних послуг, сприяння економічному зростанню конкретного населеного пункту чи району, з одночасною прив'язкою до усієї економічної системи регіону чи країни. Підвищення рівня життя населення, якості послуг, що надаються, ступеня довіри населення до владних інститутів та забезпечення прозорості їх діяльності, вдосконалення та посилення процесів демократії тощо виступають чинниками проведення змін територіального устрою України [22, с. 23; 23].

В свою чергу, Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» заклав передумови для формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування, відбулося укрупнення територіальних громад із єдиним центром, що забезпечило організаційно-правову та фінансово-матеріальну автономію органів місцевого самоврядування. Цікавим та корисним стало й запровадження інституту старости в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. Тобто в цілому, зазначені зміни до законодавства в сфері місцевого самоврядування стали поштовхом для муніципального розвитку, єдності та консолідації

територіальних громад в країні. Нова законодавча муніципальна база забезпечила правові гарантії для формування розвинутих спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які отримали можливість більш ефективно вирішувати питання місцевого значення, розв'язувати нагальні питання та наявні проблеми.

За реформою передбачалося, що більша кількість наявних малочисельних місцевих рад має об'єднатися, а отже стати спроможними та незалежними, отримати можливість щодо розширення своєї компетенції та повноважень. Укрупнення територіальних громад забезпечить фундамент для наступних кроків реформування місцевого самоврядування, і як наслідок подальші питання на місцевому рівні, зокрема в сфері охорони здоров'я, освіти, культурного та духовного розвитку, соціальних послуг, комунального обслуговування, енергоефективності стануть більш ефективно вирішуватися [24].

Реформа децентралізація ще не завершена та триває й нині, зокрема, у другому етапі децентралізації в Україні 2019-2021 рр. планується прийняти низку законодавчих актів щодо визначення засад адміністративно-територіального устрою, визначення статусу областей та регіонів як похідних рівнів місцевого самоврядування, прийняття закону про місцевий референдум (нагальна проблема, що потребує вирішення. Оскільки дана норма наявна в Конституції, а механізм її реалізації на законодавчому рівні відсутній); про внесення змін до закону «Про регулювання містобудівної діяльності», що вдосконалив містобудування та усунув існуючі недоліки правового регулювання в цій сфері, а також унеможливив нецільове використання та розподіл земель; оновлення закону про службу в органах місцевого самоврядування, що підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку; щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування та ін. [25].

Саме державна політика виступає важливим фундаментом ефективного державного управління. Таким чином, Кабінет міністрів України визначив підтримку реформ децентралізації в Україні як одне з переважних напрямлень, що сприяло розвитку місцевого самоврядування та господарського розвитку державу як єдиного цілого. Рік проголошених реформ місцевого самоврядування 2020 - це ключовий рік для формування основних рівнів місцевого самоврядування: більшість існуючих невеликих місцевих осередків були об'єднані у єдині територіальні громади, що здатні результативно та правильно використовувати свої ресурси та надані повноваження. Такий стан речей є необхідним для того, щоб створити тверде підґрунтя для наступних кроків у реформі місцевого самоврядування, а також в галузі охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних служб, енергетичної ефективності та інших галузей [44].

І в подальшому, вже 12 червня 2020 р. урядом затверджено нове бачення територіальної структури базових рівнів. У відповідності з Розпорядженням Кабінету міністрів вже після нещодавніх місцевих виборів в Україні стане 1469 територіальних спільнот, які будуть охоплювати загальнодержавні територіальні округи.

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла рішення «Про утворення та ліквідацію районів» [45]. Згідно з документом, тепер в Україні 136 районів. Старі 490 районів парламент ліквідував. Таке рішення має збалансувати існуючи адміністративно-територіальний поділ, привести його до реальностей сьогодення.

Важливим було оновлення районного поділу до проведення місцевих виборів, у жовтні 2020 року. Одночасно в цей період і вносилися зміни до виборчого законодавства.

Разом із тим, щодо подальшого розвитку законодавчої бази, то у 2020-2021 році необхідно також прийняти ряд важливих законів:

- «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Цей

закон відповідно до чинної Конституції має визначає принципи, на яких повинен базуватися адміністративно-територіальний устрій України, типи населених пунктів, система адміністративно-територіальних одиниць, компетенція державних органів та місцевих адміністрацій щодо адміністративно-територіального устрою, порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни адміністративних меж. А також норми щодо встановлення питань: -територіальні одиниці та населені пункти, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України та ін.;

- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) Закон створить підґрунтя для рівного доступу до проходження служби в органах місцевого самоврядування, підвищить значення престижних служб в органах місцевого самоврядування, посилить мотивацію працівників місцевих служб, що забезпечить в цілому розвиток територіальної спільноти;

- «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування»;

- «Про місцевий референдум»;

- Оновлення законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

У 2021 році очікується внесення змін до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення [44].

Отже, ефективність державного управління на територіальному рівні не може бути забезпечено без відповідних змін загальної організаційної моделі публічної влади та політики органів місцевого самоврядування, пріоритетом якої має бути чітке розмежування їхніх функцій і компетенції, закріплення на законодавчому рівні механізмів розв'язання виникнутих конфліктів, забезпечення взаємодії цих органів з державними органами.

1.3. Поняття, зміст адміністративно-правових відносин та їх ознаки

Правовідносини належать до найважливіших категорій адміністративного права. Специфіка адміністративно-правових методів та особливості механізму адміністративно-правового впливу на суспільні відносини найяскравіше відображаються у правовідносинах. Місце та значення адміністративно-правових відносин у теорії адміністративного права також впливає з того, що всі питання в цій галузі сягають своїм корінням у суть предмета адміністративного права.

Адміністративно-правові відносини виникають у певній життєвій ситуації людини при вирішенні певного питання, пов'язаного насамперед із функціонуванням органів державного управління, з діяльністю яких майже весь час контактує кожен громадянин. Правова природа цих відносин відповідає загальноновизнаному предмету адміністративного права, і до того ж, як правило, вона має публічно-владний характер [26, с. 95].

Історичний відступ свідчить про те, що розвиток наукових знань про адміністративно-правові відносини пройшов кілька етапів. На початку 20 ст. вона була визнана першочерговим пунктом адміністративно-правових знань, основною категорією науки та включена в поняття змісту права.

Таким чином, починаючи з 1930-х років, акцент поглядів на поняття права поступово змінювався. Нарешті, погляд на право домінує як система правових норм. Результатом стало значне зменшення уваги до проблеми адміністративних відносин.

З середини 1950-х років вона починає розвиватися і отримує достатній аргумент "широкого підходу" до сутності права, в якому поняття права та механізм адміністративно-правового регулювання стали включати як норми, так і правовідносини [27, с. 61].

З 1990-х років основне навантаження в українській юриспруденції у

сфері правовідносин перейшло на практичний рівень. Починається пошук відповідей на питання про вплив теоретичних досліджень на властивості суб'єктів правовідносин; співвідношення оцінок соціальної цінності адміністративно-правових відносин, які, з одного боку, проголошуються в наукових публікаціях, а з іншого - забезпечують прямих користувачів прав та обов'язків у сфері державного управління. Саме дослідження українських вчених дозволяють перенести дискусійні проблеми цієї проблеми із суто теоретичних міркувань у практичний хід життя держави.

Сучасний стан розвитку адміністративно-правових відносин свідчить, що нині, в період становлення вільних ринкових відносин і революційних змін в політичному житті нашої держави, правова сфера зазнає докорінних змін. Зокрема, з'являються нові види правових зв'язків, що вимагають адекватної оцінки та всебічного осмислення вкупі з детальним вивченням з метою їх адаптації до сучасних умов життя. Так, реформування державного управління походить з того, що у змісті адміністративно-правового статусу людини пріоритетним є забезпечення реалізації та захисту прав людини з боку держави. Більше того, держава має нести відповідальність за виконання цієї функції. У зв'язку з цим важливим фактором впровадження нової ідеології, реформи державного управління та прийняття концептуально нової доктрини адміністративного права є реконструкція нових принципів адміністративного права. Це повинні бути відносини "слуги", тобто відносини, в рамках яких і за допомогою яких держава обслуговує потреби особистості [28, с. 8].

Розкриваючи поняття адміністративно-правових відносин, слід зазначити, що вони є самостійною галуззю правовідносин. Адміністративно-правові відносини - це суспільні відносини, регульовані нормами адміністративного права, які формуються у сфері виконавчої влади [27, с. 31].

Можна також знайти визначення, що адміністративно-правові відносини - це суспільні відносини, що регулюються нормами адміністративного права, в яких їхні сторони (суб'єкти) пов'язані між собою та співпрацюють в результаті здійснення суб'єктивних прав та обов'язків, встановлених та гарантованих відповідних адміністративних органів. правові норми [29, с. 15].

У свою чергу В. Авер'янов додає, що адміністративно-правові відносини - це суспільні відносини, що регулюються нормами адміністративного права, які мають публічний та авторитарний характер, оскільки один з їх суб'єктів обов'язково має юридичну та владну владу над іншими учасниками. ці рахунки [30, с. 19].

На думку О. Харитонової, адміністративно-правові відносини - це суспільні відносини, що регулюються адміністративно-правовою нормою, що формуються у сфері державного управління та адміністративного захисту громадського порядку, в яких один або всі учасники є носіями влади та суб'єктивних прав . та юридичні зобов'язання, що підлягають державному захисту [31, с. 27].

Т. Коломієць вважає, що адміністративно-правові відносини - це суспільні відносини, що регулюються адміністративним правом, предметом яких є права та обов'язки у сфері забезпечення виконавчої та місцевої влади, реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів осіб. та юридичних осіб [32, с. 28].

Натомість М. Лошицький висуває спрощене визначення адміністративно-правових відносин як суспільних відносин, які виникають на основі юридичного факту [33, с. 9]. Таке ж саме визначення можна сформулювати щодо інших різновидів галузевих правовідносин.

Адміністративно-правові відносини - це вид правовідносин різного характеру та правового змісту. Вони мають усі основні ознаки будь-яких

правовідносин. Однією з таких особливостей є, наприклад, першість правових норм, внаслідок чого правовідносини є результатом регулятивного впливу на певні соціальні відносини конкретної правової норми, що надає їй правової форми. Або: регулювання правової норми дій (поведінки) учасників цих відносин або кореспонденції взаємних зобов'язань та прав сторін завдяки правилу, описаному в підручнику «Курс адміністративного права України» (за редакцією О. В. Кузьменко) [34, випуск 19].

Виникнення адміністративно-правових відносин - це фактично юридичний рівень об'єктивізації загальної волі держави в реальній поведінці конкретних суб'єктів. Цей процес складається з трьох послідовних етапів:

- в першу чергу визначається необхідність (цілеспрямованість) та можливість встановлення конкретних адміністративно-правових відносин;

- по-друге, виникає відповідна правова структура, своєрідний абстрактний порядок (склад) адміністративних правовідносин, певна абстракція встановлюється в адміністративно-правових нормах. Наприклад, положення Закону України «Про надзвичайний стан» від 16 березня 2000 р. Містять достатню кількість абстракцій, які можуть створити відповідні правовідносини лише за певних обставин (введення надзвичайного стану);

- по-третє, це реалізація норм, а отже, виникнення стійких, державно-владних правовідносин між адресатами норм у формі адміністративно-правових відносин [35, с. 19].

Однак варто звернути увагу на певні ознаки, які доповнюють цю загальну ознаку і можуть бути основою для розмежування адміністративно-правових відносин від інших видів правовідносин. До таких особливостей належать:

- права та обов'язки сторін цих відносин пов'язані з діяльністю виконавчих органів держави та інших суб'єктів виконавчої влади;

- завжди одна із сторін у таких відносинах є суб'єктом адміністративної

влади (органом, посадовою особою, неурядовою організацією, що здійснює державну владу);

- адміністративні правовідносини майже завжди встановлюються з ініціативи однієї із сторін;

- у разі порушення адміністративного законодавства винний несе відповідальність перед державою;

- уповноваження у відносинах між сторонами, як правило, здійснюється в адміністративному порядку;

- адміністративні правовідносини - це владні відносини, побудовані за принципом підпорядкування влади, в яких відсутня рівність сторін. У таких відносинах переважає прояв субординації, що визначається найважливішими пріоритетами державного управління [27, с. 42].

Додатково, за Галунком В., Діхтієвським П., Кузьменком О., Стеценком С.) [36, с. 24], серед особливостей адміністративно-правових відносин слід виділити:

- адміністративно-правові відносини є формою (однією з форм) існування суспільних відносин. Домінуючою сферою їх створення є сфера державного управління;

- адміністративно-правові відносини будуються в межах адміністративно-правових норм, тобто норми містять абстрактні структури відносин;

- адміністративно-правові відносини об'єктивуються появою юридичних фактів, що впливають з адміністративно-правових норм;

- одним із суб'єктів адміністративно-правових відносин завжди є суб'єкт, що здійснює владу над іншими учасниками, що надає йому адміністративно-правові норми;

- адміністративно-правові відносини об'єктивуються переважно в конкретній сфері суспільного життя - сфері державного управління, в

принципі у зв'язку з виконанням управлінських функцій органами державного управління, тобто в процесі виконання виконавчої та адміністративної діяльності з обов'язковою участю компетентного державного органу, управління або інший суб'єкт, що здійснює державні повноваження. Ця особливість адміністративно-правових відносин у сфері державного управління безпосередньо впливає з державно-авторитарного характеру державного управління;

- адміністративні правовідносини можуть виникнути з ініціативи будь-якої із сторін. Однак згода або готовність іншої сторони не є необхідною умовою їх існування. Адміністративні правовідносини можуть виникнути проти волі іншої сторони. Ця особливість не пов'язана з тим, що одна сторона має владу (наприклад, Міністерство), а інша - не (громадянин).

Якщо громадянин відкликаний до міністерства, останній, незалежно від його "бажання", зобов'язаний відповісти на такий запит та врегулювати справу громадянина.

Така сама ситуація трапляється, коли інша сторона є не громадянином, а нижчим органом влади, підприємством, установою, організацією. Очевидно, що органи управління мають право в односторонньому порядку встановлювати адміністративні правовідносини, керуючись інтересами держави та завданнями, що стоять перед ними. Таким чином, адміністративно-правові відносини можуть виникати з ініціативи однієї із сторін без згоди іншої.

Спори, що виникають між сторонами адміністративно-правових відносин, зазвичай вирішуються поза судом, тобто безпосереднім юридичним органом компетентного органу.

Якщо учасник адміністративно-правових відносин порушує вимоги адміністративного законодавства, він несе відповідальність перед державою в особі свого органу влади. Ця особливість зрозуміла, оскільки порушення

адміністративного законодавства означає порушення інтересів держави.

У свою чергу Є. Шевченко виділяє такі особливості адміністративно-правових відносин: 1) виникнення державного управління; 2) одна із сторін повинна бути органом влади; 3) регулюються адміністративно-правовими стандартами; 4) їх учасники є носіями прав та обов'язків у сфері державного управління; 5) є державно-громадськими; 6) вони є відносинами підпорядкування влади і визначаються юридичною нерівністю сторін; 7) можуть виникнути з ініціативи будь-якої адміністративно-правової особи, згода іншої сторони не потрібна; 8) порушення стороною своїх зобов'язань визначає її відповідальність перед державою в особі її компетентних органів; 9) у випадку органів управління вони також є обов'язками; 10) в принципі адміністративні заходи примусу застосовуються для порушення зобов'язань; 11) спори між сторонами мають особливий правовий режим, що забезпечує законність (адміністративну та судову) [37, с. 1]. 1118].

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, можна надати відповідну концепцію адміністративно-правових відносин, що регулюються адміністративним правом, адміністративно-публічних відносин, в яких сторони є носіями взаємних прав та обов'язків, встановлених та гарантованих адміністративним правом. Більше того, адміністративні правовідносини мають певні ознаки, що відрізняють їх від інших правовідносин, вони мають як загальні риси, так і особливості, характерні для кожного правовідносини, а також ті, що характерні лише для відносин, що виникають у сфері державного управління. Сутність та зміст адміністративно-правових відносин простежується за властивими їм особливостями та характеристиками. До характеристик адміністративно-правових відносин належать: учасники цих правовідносин мають неоднаковий обсяг прав та обов'язків у сфері державного управління; вони є публічним правом; одна зі сторін завжди є офіційним та уповноваженим органом державного управління; існуюче домінуюче становище однієї із сторін правовідносин;

порушення стороною своїх зобов'язань передбачає її відповідальність перед державою в особі її компетентних органів; спори між сторонами мають адміністративно-судовий правовий режим, що забезпечує законність.

1.4. Органи місцевого самоврядування, як форма здійснення народовладдя в Україні: поняття, класифікація, статус та особливості утворення

Будь-яка конституційна демократична держава не може існувати без місцевого самоврядування – необхідної складової частини демократичної організації управління суспільством, що забезпечує управління в місцевих територіальних утвореннях.

Однією з основоположних підвалин конституційного ладу України є народовладдя. У ст. 5 Основного Закону вказується: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”[7]. Визнання народу верховним носієм всієї влади є виразом народного суверенітету, який означає, що народ, ні з ким не поділяючи свою владу, здійснює її самостійно, незалежно від будь-яких соціальних сил, використовує її винятково у власних інтересах. В юридичній науці, під народним суверенітетом розуміють “...верховенство влади народу, котра здійснюється в інтересах народу” [38, с. 124]. В.Ф.Погорілко в поняття народного суверенітету включає такі елементи: “похідність влади від народу, належність влади народові та здійснення влади народом” [39, с. 124].

Конституція визначає дві основні форми здійснення влади народу: а) безпосередню; б) через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [40, с. 856]. Слід зауважити, що в історії державного управління в Україні це принципово нова система влади народу.

Концептуальна новизна її виявляється в двох аспектах. По-перше, проголошується право народу України здійснювати належну йому владу безпосередньо; тоді як у радянський період у Конституції вказувалося, що народ здійснює державну владу тільки “через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу України”. По-друге, виділяється така форма здійснення влади народу, як органи місцевого самоврядування, які не входять у систему органів державної влади [41, с. 288]. Вказане положення має важливе значення, адже якби законодавець мав на увазі закріплення гарантії органів місцевого самоврядування від втручання органів державної влади у їхню діяльність, то він міг би обмежитись закріпленням принципу самостійності. Очевидно, що тут утверджується принципова відмінність між державною владою та місцевим самоврядуванням і проголошується місцеве самоврядування як окрема форма народовладдя в Україні. Отже, Конституція України чітко визначила, що необхідно розрізнити конституційну систему влади народу (ч.2 ст.5) і конституційну систему державної влади (ст.6), що виступає лише одним з елементів першої. Таке розмежування важливе для з’ясування природи влади народу, державної влади, місцевого самоврядування.

Таким чином, місцеве самоврядування як форма народовладдя є органічним поєднанням форм прямої та представницької демократії. Більше того, місцеве самоврядування характеризується широким спектром форм безпосередньої участі громадян у самоврядуванні на своїй території [42, с. 4]. Система місцевого самоврядування охоплює, по-перше, форми безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади - місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання та інші форми прямого народовладдя, які можуть бути передбачені статутами територіальних громад. По-друге, систему місцевого самоврядування становлять органи самоорганізації населення: будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації громадян. І по-третє, вона

включає місцеві ради, сільські, селищні, міські голови, старост, виконавчі комітети, відділи, управління та інші органи сільської, селищної, міської ради, виконавчий апарат районної, обласної ради [43, с. 100].

Отже, можна стверджувати, що закріпивши як основи конституційного ладу принципи народовладдя та визнання і гарантування місцевого самоврядування, Конституція України передбачила можливість здійснення влади народом як в цілому, на загальнонаціональному рівні, так і в особі його локальних спільнот - територіальних громад, які виступають первинними суб'єктами публічної влади на місцевому рівні.

Стосовно системи місцевого самоврядування, слід зазначити, що місцеве самоврядування - відповідно до Конституції України - здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через муніципальні, міські та муніципальні самоврядування та їх виконавчі органи. Повітова та воєводська ради - це органи повітового самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, житлових масивів та міст. Ради сіл, маєтків та міст можуть дозволити жителям створювати будинки, вулиці, мікрорайони та інші органи самоорганізації населення з ініціативи мешканців та передавати їм частину власних повноважень, фінансів та майна »(Стаття 140) [7]. Система самоврядування - це ці елементи цього організаційного механізму.

В елементарних характеристиках системи місцевого самоврядування необхідно чітко виділити, по-перше, загальну систему місцевого самоврядування в Україні, по-друге, систему місцевого самоврядування даного села, міста чи міста. Якщо система місцевого самоврядування даного села, житлового масиву, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування за своєю природою є системним комплексом, який складається як із систем територіального самоврядування окремих села, селища, міста і повіти, а воєводські збори місцеві. територіальне

самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад у селах, житлових масивах та містах у повітах та областях.

Система місцевого самоврядування сіл, селищ та міст характеризується єдністю та різноманітністю, а також певною підпорядкованістю основних її елементів. Таким чином, територіальна громада слідує логіці частини статті 1.3. 140 Конституції України, а також Закон (стаття 6 (1)) є основним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та компетенції, тобто найавторитетнішим елементом системи місцевого самоврядування. Сільська, селищна та міська рада є органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та виконує функції та повноваження місцевого самоврядування від її імені та в її інтересах (стаття 10 (1) Закону). Органи виконавчої влади в системі місцевого самоврядування, відповідно до ч. 3 ст. 140 Конституції України - це "вони", тобто сільські, селищні, міські ради та виконавчі органи, а тому створюються цими радами і підлягають їх контролю та відповідальності (п. 1, 2 ст. 11 Закону). Виконавчий орган ради очолює та представляє мер села, селища, міський голова - посадова особа, обрана відповідною територіальною громадою, підзвітна, підконтрольна та підзвітна їй, а також підзвітна відповідній раді (стаття 141 (2) Конституції України, статті 12 та 42 Закону) [8]. Згідно з новими змінами до системи місцевого самоврядування було додано голову комуни (старосту), який за посадою є членом правління комуни, селищної та міської ради і постійно працює в ній. Староста представляє інтереси жителів села в спільній раді.

Важливою особливістю місцевого самоврядування є відсутність у його системі принципу розподілу влади, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади. Отже, створення двох незалежних систем місцевого самоврядування в системі місцевого самоврядування - представницької та виконавчої (як пропонують деякі вчені та політики) було б науково некомпетентним та несумісним з основними положеннями Хартії.

Місцеве самоврядування, відповідно до положень Статуту, здійснюється радами або асамблеями, члени яких вільно обираються шляхом таємного голосування прямим, рівним та загальним виборчим правом та мають відповідальні органи виконавчої влади (ст. 3, ч. 2) [9]. Тому система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст повинна функціонувати як так звана Працююча корпорація, яка сама приймає правильні рішення та здійснює їх. Це не означає, що в системі місцевого самоврядування не повинно бути розумного розподілу функцій та повноважень між радою, її виконавчими органами, сільською радою, міським головою, міським головою, оскільки це логічно випливає з ч. 3 ст. 141 Конституції України та передбачено законом (ст. 10 ч. 3, ст. 26-42).

Однією з характерних особливостей системи місцевого самоврядування, що реалізується на рівні територіальних громад сіл, житлових масивів, міст, є те, що вона продовжується на регіональному рівні в особі повітів, воєводських асамблей - самоврядів, що представляють спільні інтереси територіальних громади, житлові масиви, міста та на мікрорівні (будинки, вулиці, житлові масиви, житлові масиви, окремі села, об'єднані з іншими населеними пунктами в одну адміністративно-територіальну одиницю - сільську раду), представлені так званими органами самоврядування - організація населення - будинкові, вуличні, мікрорайони, сільські комітети, комітети мікрорайонів тощо. Ці органи також називаються незалежними елементами системи місцевого самоврядування (стаття 5 (1) Закону). Крім того, у містах з поділом на райони на систему місцевого самоврядування цих міст слід враховувати районні територіальні громади міста, а також районні ради в цих містах та їх виконавчі органи (стаття 142 (8) (8) глави XV "Перехідні положення" Конституція України ст. 5 ч. 2, ст. 6 ч. 5 Закону).

Це не є обов'язковим елементом системи місцевого самоврядування міста з районними управліннями та районними радами в місті, оскільки

рішення про їх створення (а не формування) залежить від рішення територіальної громади міста з районним управлінням чи міською радою.

Такого ж характеру повноваження мають органи самоорганізації населення, формування яких залежить не тільки від ініціативи самих мешканців, а й від згоди комуни, міської, міської ради та районної у місті ради [46].

Статусне місце в системі місцевого самоврядування сіл, селищ та міст належить головам сел, селищ та міським мерам. Характер їх основних конституційних функцій (очолюваний виконавчим органом ради, який головує на його засіданнях) характеризує його насамперед як посадову особу ради та її виконавчий орган, завдяки діяльності якого досягається оптимальна гармонізація цих органів. З іншого боку, чинний закон визначає голову села, селища, мера як головну посадову особу територіальної громади [47, с. 210].

Важливою особливістю конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні є наявність в його системі спеціальних органів — районних і обласних рад, які повинні представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, але, не маючи власних виконавчих органів, делегувати частину своїх повноважень місцевим органам виконавчої влади — районним і обласним державним адміністраціям.

Така дуалістична модель організації публічної влади на місцях є нашою національною специфікою. Вона зробила дуже актуальною проблему розмежування функцій і повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Отже, систему місцевого самоврядування можна визначити як сукупність суб'єктів і форм здійснення місцевого самоврядування, через які населення територіальної громади реалізує надані їй функції і повноваження.

Щодо порядку утворення, то органи місцевого самоврядування формуються шляхом місцевих виборів (місцевий голова, місцеві ради, обласні та районні ради). Місцеві вибори можна визначити як форму

безпосереднього волевиявлення територіальних громад з метою формування складу колегіальних представницьких та заміщення посад одноособових органів місцевого самоврядування шляхом голосування.

Місцеві вибори, як й інші види виборів, мають багатофункціональний характер: 1) виступають як засіб активізації населення; 2) встановлюють зворотний зв'язок між членами територіальної громади та місцевими виборними органами; 3) є важливим інструментом реалізації частини народного суверенітету; 4) сприяють розвитку місцевої демократії, формуванню правової держави; 5) виступають як своєрідне широкомасштабне опитування громадської думки, завдяки якому вдається отримати інформацію про погляди, настрої, інтереси різних верств населення певної адміністративно-територіальної одиниці; 6) впливають на формування політичної культури територіальної громади та окремої особистості [48, с. 34].

Місцеві вибори за своєю суттю є однією з найважливіших форм безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами. Змістом місцевих виборів є формування колегіальних та заміщення посад одноособових органів місцевого самоврядування. Єдиною формою проведення місцевих виборів за законодавством України визнається голосування, а предметом регулювання їх є система юридичних норм, які регулюють процес формування виборчих органів місцевого самоврядування.

Правовою основою проведення місцевих виборів є Виборчий кодекс [49], що вступив в дію з 2020 року та на основі якого вперше в жовтні нинішнього року відбулися місцеві вибори. Прийняття Виборчого кодексу є довгоочікуваною подією та необхідним кроком для стабілізації виборчого законодавства. Відповідно до положень Виборчого кодексу виборча реформа передбачає скасування мажоритарної виборчої системи та запровадження пропорційної виборчої системи на виборах до місцевих рад великих міст та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні.

Загалом практика кодифікації у сфері місцевих виборів була вперше розпочата у 2004 році, з прийняттям Закону України "Про вибори депутатів до Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сіл, міст та міських голів" [49, с. 50].

Норми Виборчого кодексу України базуються на принципах діючого виборчого законодавства України. Зокрема, закони України "Про вибори Президента України", "Про вибори депутатів України", "Про місцеві вибори". Крім того, кодексом охоплено чинний закон України "Про Центральну виборчу комісію", він також враховує положення Закону України "Про Державний реєстр виборців".

Таким чином, місцеве самоврядування як форма народовладдя є органічним поєднанням форм прямої та представницької демократії. Більше того, місцеве самоврядування характеризується широким спектром форм безпосередньої участі громадян у самоврядуванні на своїй території. Система місцевого самоврядування охоплює, по-перше, форми безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади - місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання та інші форми прямого народовладдя, які можуть бути передбачені статутами територіальних громад. По-друге, систему місцевого самоврядування становлять органи самоорганізації населення: будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації громадян. І по-третє, вона включає місцеві ради, сільські, селищні, міські голови, виконавчі комітети, відділи, управління та інші органи сільської, селищної, міської ради, виконавчий апарат районної, обласної ради.

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Особливості правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування

Правові основи місцевого самоврядування визначаються розділом XI Конституції України [7]. Окремий та самостійний характер розділу XI Конституції свідчить про важливість цього правового інституту, про його важливу роль та значення для розбудови України як демократичної правової держави із сучасними європейськими цінностями та традиціями. Так, однією з основоположних підвалин конституційного ладу України є народовладдя. У ст. 5 Основного Закону вказується: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” [7]. Визнання народу верховним носієм всієї влади є виразом народного суверенітету, який означає, що народ, ні з ким не поділяючи свою владу, здійснює її самостійно, незалежно від будь-яких соціальних сил, використовує її винятково у власних інтересах. У науці конституційного права України під народним суверенітетом розуміють “...верховенство влади народу, котра здійснюється в інтересах народу” [48, с. 12]; в поняття народного суверенітету включаються такі елементи: “похідність влади від народу, належність влади народові та здійснення влади народом”.

Отже, можна стверджувати, що закріпивши як основи конституційного ладу принципи народовладдя та визнання і гарантування місцевого самоврядування, Конституція України передбачила можливість здійснення влади народом як в цілому, на загальнонаціональному рівні, так і в особі його локальних спільнот - територіальних громад, які виступають первинними суб'єктами публічної влади на місцевому рівні.

Конституція України створила правові передумови утвердження місцевого самоврядування в Україні, окреслила загальні засади конституційної моделі територіальної організації влади на місцях, визначила концептуальні напрямки діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. Конституція України визначила концептуальні засади компетенції сільських, селищних, міських рад, згідно з якими місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальною громадою.

Водночас Основний Закон залишив простір для вдосконалення інституту місцевого самоврядування, оскільки воно є змінним, і з розвитком держави відбуватиметься й еволюція інституту місцевого самоврядування [62, с. с. 243]. Так, у 2011 та 2014 роках вже вносилися зміни до конституційного розділу про місцеве самоврядування, зокрема в частині строку повноважень представницьких органів місцевого самоврядування та часу проведення виборів.

Окрему групу правового регулювання становлять законодавчі акти. Взагалі, законодавче забезпечення здійснення місцевого самоврядування є одним із головних напрямів муніципальної реформи, яка є однією зі складових частин державно-правової реформи в Україні.

Слід зауважити, що муніципальна реформа (реформа місцевого самоврядування) в Україні триває вже доволі давно, але не втрачає актуальності – можливо тому, що за весь час проведення ще жоден з її етапів не увінчався значними успіхами, які б надали підстави для її завершення. Вагому роль у проведенні муніципальної реформи відіграють затвержені органами державної влади концепції цієї реформи [63, с. 127].

З часу здобуття незалежності постійно наголошувалося на необхідності посилення місцевого самоврядування. Однак більшість недоліків, виявлених під час аналізу концепцій муніципальної реформи, схвалених різними органами влади в різні часи, можна досить швидко усунути - наприклад, скасувавши три застарілі акти - концепції, які досі діють, незважаючи на те,

що вони застаріли, або шляхом їх перегляду. з метою виключення зі свого складу норм щодо реформи місцевого самоврядування (Концепція адміністративної реформи в Україні в 1998 р., Концепція регіональної політики держави в 2001 р., Концепція змін до законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації у 2001 р.). Отже, діятиме лише Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації управління в Україні в 2014 р. [12] (Концепція реформи місцевого самоврядування в 2009 р. була скасована в 2012 р.) Якщо відповідні положення містяться у трьох застарілих концептуальних законах, доцільно їх кодифікувати в одному документі - зокрема, в Концепції реформи місцевого самоврядування в Україні у 2014 році. Незважаючи на значну законодавчу діяльність у цій галузі, виконавчі органи та глава держави, концептуальне регулювання реформи місцевого самоврядування в Україні та вищезазначені повноваження щодо систематизації мають бути делеговані Верховній Раді України.

Взагалі кажучи, комунальна реформа передбачає здійснення системи дій, яку можна розділити на чотири блоки [64, с. 12]. Перший блок діяльності пов'язаний зі створенням стабільної правової бази для місцевого самоврядування, другий - зі створенням матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування, третій - інформаційним, науковим, методологічним та організаційним забезпеченням місцевого самоврядування, четверте - створення підготовки та перепідготовки кадрів для місцевих органів влади. У блоці цих питань, насамперед, питання гармонізації українського законодавства з міжнародним правом, що міститься в таких документах, як Європейська хартія місцевого самоврядування, Загальна декларація місцевого самоврядування, Європейська хартія міст, а Хартія європейських місцевих та регіональних влад та ін. Це стосується, зокрема, норм, що містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування, оскільки після її ратифікації Верховною Радою України, відповідно до ст. 9

Конституції України стала частиною національного законодавства України. У зв'язку з цим існує необхідність адаптації чинного законодавства України до положень Хартії.

Сучасні наукові джерела наголошують, що одним із ключових завдань муніципальної реформи в Україні є створення такого базового рівня місцевого самоврядування (територіальних громад), який би забезпечував жителів сіл, селищ, міст якісними та доступними державними послугами по всій Україні. відповідно до принципу субсидіарності, та яким можуть бути передані необхідні повноваження та матеріальні та фінансові ресурси. Для вирішення цієї проблеми Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12] передбачала механізм добровільного об'єднання місцевих громад, проте на момент прийняття переважна більшість громад, як зазначено в Концепції, не змогли створити і підтримувати сприятливе середовище для життя, необхідне для всебічного розвитку людини, самореалізації, захисту прав людини, місцевого самоврядування, їх установ та організацій з якісними та доступними адміністративними витратами, соціальними та іншими послугами через відсутність необхідних фінансових, інфраструктурних та людських ресурсів [64, с. 33].

Що стосується законодавчих актів в сфері місцевого самоврядування, то вони складають значний масив національної правової системи. Насамперед, це Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], «Про органи самоорганізації населення» [46], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [51], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [13], «Про співробітництво територіальних громад» [14] та ін.

Умовно ці закони можна поділити на групи: закони, що регулюють загальні засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб: «Про місцеве самоврядування в Україні»; «Про статус

депутатів місцевих рад»; «Про службу в органах місцевого самоврядування»; «Про органи самоорганізації населення».

Наступною групою є закони, що визначають порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад: Виборчий кодекс, Закон України «Про єдиний державний реєстр виборців», «Про Центральну виборчу комісію».

Також це закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо: Бюджетний кодекс; Податковий кодекс України; «Про розмежування земель державної та комунальної власності».

Важливу роль мають й галузеві законодавчі акти, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин: Земельний кодекс; Водний кодекс; «Про основи містобудування»; «Про регулювання містобудівної діяльності»; «Основи законодавства України про культуру»; «Основи законодавства про освіту»; «Про охорону здоров'я»; «Про охорону навколишнього природного середовища» та ін.

Також правовими основами місцевого самоврядування є низка підзаконних нормативно-правових актів органів державної влади у сфері місцевого самоврядування, міжнародно-правові акти з місцевого самоврядування, що ратифіковані парламентом України.

Підзаконні нормативно-правові акти представлені нормативними актами Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів (перелік актів, що визначають підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітних плат у системі виконавчих органів, виплати субсидій тощо). І також це нормативні акти місцевої ради, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній громаді

(місцевий статут) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконкому, положення про комісії ради тощо) [62, с. 243].

Важливе значення для зміцнення правових основ державного управління держави в сфері місцевого самоврядування мають і міжнародні акти, зокрема Європейська хартія місцевого самоврядування [9], Всесвітня Декларація місцевого самоврядування [52], Європейська хартія регіонального самоврядування [53], Європейська хартія регіональних мов і мов національних меншин [54], Європейська декларація прав міст [55] тощо.

Законодавство про місцеве самоврядування є одним з найбільш розгалужених у національній системі законодавства, що зовсім не виключає необхідності його якісного оновлення та подальшої гармонізації до європейських стандартів. З метою його вдосконалення, вченими висловлюються пропозиції щодо доцільності прийняття Муніципального кодексу України. Зокрема, ця ідея підтримується такими вченими, як: О. Батанов [56], Ю. Деля [57], М. Орзіх [58, с. 106], О. Прієшкіна [59], В. Тарасюк [60] та ін. Крім того, вченими-юристами та практичними працівниками звертається увага на важливості прийняття нових законодавчих актів: «Про територіальні громади в Україні», «Про комунальну власність», «Про статус міста Севастополя», «Про місцевий референдум» тощо.

В юридичній літературі висловлюється пропозиція про впорядкування правових норм про місцеве самоврядування. Правову основу державного управління у сфері місцевого самоврядування мають складати наступні групи норм:

норми, якими визнається місцеве самоврядування;

норми, якими визначається призначення місцевого самоврядування;

норми, якими закріплюється механізм та регулюється організація й діяльність місцевого самоврядування;

норми, якими встановлюється економічна основа місцевого самоврядування;

норми, якими закріплюються територіальні межі місцевого самоврядування;

норми, якими встановлюється компетенція місцевого самоврядування з деяких питань;

норми, якими встановлюються державні гарантії місцевого самоврядування;

норми, якими встановлюються права жителів на місцеве самоврядування та забороняються обмеження прав на місцеве самоврядування [61, с. 19].

До того ж, правові основи місцевого самоврядування є важливою складовою правових основ публічного управління, оскільки місцеве самоврядування є одним з основних інститутів, що становлять основи конституційного ладу в сучасних демократичних правових державах.

2.2. Повноваження, функції та гарантії здійснення діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин

Повноваження, функції та гарантії характеризують вже дієвий аспект органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин.

І взагалі, визначення місця і ролі органів місцевого самоврядування в механізмі публічного управління України вимагає з'ясування юридичного змісту та вивчення співвідношення термінів «компетенція», «функція», «повноваження», які є ключовими поняттями, що визначають правовий статус органів місцевого самоврядування.

Термін «компетенція» походить від латинського «competentio» –

відання, здатність, належність по праву [18, с. 310]. Взагалі цей термін неодмінно є присутнім у працях з державного управління та загальної теорії держави й права з кінця XIX століття. Саме з цього часу сформувалися три основні підходи до тлумачення змісту поняття компетенції: «класичний», «обмежувальний» та «розширювальний». Відповідно до першого підходу компетенція розглядається як сукупність двох складових елементів: повноважень та предметів відання. «Обмежувальне» тлумачення компетенції зводило її зміст виключно до предмету відання (підвідомчості). Сутність концепції «розширювального» тлумачення змісту компетенції полягає в намаганні вийти за межі «класичної», двочленної структури компетенції за рахунок включення до змісту цього терміну таких правових явищ як завдання, функції, форми і методи діяльності тощо [65, с. 27-30]. Проте в юридичній науці поряд із зазначеними основними підходами існує чимало інших, так би мовити «проміжних» точок зору на цю проблематику. Компетенція розглядається як:

сукупність трьох елементів – функцій, прав та обов'язків державного органу [66, с. 31];

компетенція ототожнюється із функціями органу [67, с. 123];

компетенція визначається як предмет відання державного органу (завдання і функції) та об'єм прав і обов'язків, необхідних для здійснення його завдань [68, с. 613];

компетенція є сукупністю функцій і повноважень державного органу [69, с. 325; 70, с. 74];

поняття компетенції включає предмети відання, права, обов'язки та територіальні межі діяльності кожного окремого органу [71, с. 218] тощо.

На наш погляд, термін «компетенція» необхідно розуміти як сукупність предметів відання та повноважень органу публічної влади або посадової особи, що визначають його місце в системі органів публічної влади. Таке визначення свідчить про «класичний» підхід до цього питання, який є

найбільш поширеним та визнаним серед вчених. Щодо співвідношення функцій з компетенцією органів місцевого самоврядування, варто зазначити про тісний зв'язок цих понять, але не тотожність. В науковій літературі звертається увага на похідний характер компетенції щодо функцій органу публічної влади [69, с. 170]. Функція публічного органу влади вказує головний напрям його діяльності, шлях до загальної мети. Для вирішення конкретних завдань, які постають на цьому шляху, за органом юридично закріплюються певні потенційні можливості, які окреслюються в праві через вид і міру можливої й належної владної поведінки (повноваження), сферу її прикладення (предметну підвідомчість) та територію дії (територіальну підвідомчість) [72, с. 149]. Органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями для реалізації власних функцій та функцій держави. У повноваженнях чітко знаходиться своє відображення статусу, особливості організації та функціонування органів місцевого самоврядування [73, с. 22]. Функція є напрямом реалізації компетенції на шляху до поставленої перед органом мети. Функції вказують напрям руху органу влади, а компетенція відіграє роль обмежувального бар'єра на його шляху, тобто функції здійснюються в межах компетенції.

В сучасний період проведення реформ питання висвітлення функцій та повноважень місцевого самоврядування є важливими, оскільки саме через них можна відобразити сутність та призначення місцевого самоврядування.

У період становлення в Україні демократичної правової держави особливого значення набувають питання децентралізації і деконцентрації державної влади, яким в сучасній юридичній науці приділяється значна увага і під якими розуміється управлінська політична система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; а також політичний процес, який передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою

оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, втілення в життя специфічних регіонально-локальних програм [73, с. 14].

З децентралізацією державної влади тісно пов'язані і питання повноважень місцевого самоврядування. Це проявляється в чіткому законодавчому розмежуванні функцій і повноважень між різними рівнями управління; цілеспрямованому розвитку розгалуженої системи місцевого самоврядування; невтручанні держави в права регіонів; фінансовій самостійності органів місцевого самоврядування; законодавчому врегулюванню взаємин у сфері соціального управління тощо.

З процесом децентралізації тісно пов'язане визначення поняття і змісту повноважень органів місцевого самоврядування та їх розподіл. Поняття „повноваження” слід розглядати з такими однорідними загальними поняттями як “функції”, “компетенція”, “предмети відання”.

Так, визначення функцій місцевого самоврядування як основних напрямків діяльності його суб'єктів загальновідоме в юридичній літературі [39; 47].

Що стосується термінів “повноваження” та “компетенція”, то аналізуючи чинне законодавство, слід зауважити, що у нормативно-правових актах, які регулюють питання місцевого самоврядування, терміни “повноваження” та “компетенція” не визначені. Тому виникає потреба встановити співвідношення цих двох термінів, а також зміст цих понять безвідносно до поняття місцевого самоврядування.

Компетенція місцевого самоврядування починається з визначення галузі суспільних відносин, поля його дії, то перш за все необхідно встановити предмет відання, який виступає першим складовим елементом компетенції [74, с. 5]. Як зазначають вчені О.Є. Кутафін та В.І. Фадєєв, предмети відання місцевого самоврядування, закріплені нормами муніципального права, визначають ті області життєдіяльності населення муніципального утворення, на які поширюється його юрисдикція [75, с. 34].

Іншим необхідним елементом компетенції є повноваження, які характеризують правовий статус органу чи посадової особи, мають владний характер. Більшість вчених погоджується з тим, що владні повноваження мають не лише державні органи, а й органи місцевого самоврядування, але владні повноваження останніх не носять державного характеру і не здійснюються від імені України [76, с. 49].

Отже, з врахуванням вище зазначеного, можна зробити висновок, що повноваження місцевого самоврядування – це закріплені нормативно-правовими актами його права та обов'язки, які визначають межі самостійного вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування та розпорядження комунальною власністю, управління місцевими фінансами, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідної території, а також створення умов для надання послуг по задоволенню потреб населення та здійснення контролю за дотриманням законодавства. Наслідком реалізації повноважень є встановлення, зміна та припинення правомочностей органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також прав та обов'язків підприємств, установ, організацій, інших юридичних осіб і громадян [3, с. 89].

Отже, говорячи про співвідношення компетенції і повноважень, можна зробити висновок про те, що компетенція органів місцевого самоврядування являє собою більш складну правову категорію, визначену Конституцією і законами України, яка містить у собі предмет відання, права, обов'язки і характеризується внутрішньою єдністю та узгодженістю.

Важливим питанням у контексті повноважень є питання їх класифікації. Так, за суб'єктами можна класифікувати повноваження на три групи: повноваження загального характеру, пов'язані з владними повноваженнями, прийняттям правових актів, обов'язкових для всіх органів і посадових осіб місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, з практичним виконанням комплексу основних функцій місцевого

співтовариства; повноваження конкретного характеру, пов'язані з вирішенням певних питань місцевого життя, здійсненням окремих функцій місцевого співтовариства; повноваження, що сприяють здійсненню місцевого самоврядування, пов'язані з реалізацією власних ініціатив у вирішенні різних питань місцевого життя і здійсненні окремих функцій місцевого співтовариства [74, с. 8].

Важливо зазначити, що повноваження органів місцевого самоврядування бувають двох видів – власні і делеговані. Під власними повноваженнями звичайно розуміють значну частину питань місцевого значення, яка законом прямо віднесена до відання територіальних громад та їх органів, і не відноситься до відання ні одного із органів державної влади. Щодо делегованих повноважень місцевого самоврядування, то вони являють собою сукупність повноважень органів державної влади, що тимчасово передаються суб'єктам місцевого самоврядування [39, с. 76].

Територіальні громади наділені діючою Конституцією України різними функціями і повноваженнями в таких областях: фінансово-економічній, соціально-культурній, суспільній, екологічній та інших сферах місцевого життя. Вони безпосередньо або через створені ними органи місцевого самоврядування керують відповідним майном; затверджують програми соціально-економічного і культурного розвитку і контролюють їхнє виконання, затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їхнє виконання; установлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їхніх результатів; створюють, реорганізують і ліквідують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції (ст.143). Крім того, територіальні громади можуть поєднувати на договірних основах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання

загальних проектів чи загального фінансування (утримання) комунальних організацій і установ, а також створювати для цього відповідні органи і служби (ст.142) [40, с. 341].

Законодавство України закріплює за місцевим населенням обов'язковий мінімум повноважень: право безпосередньо або через відповідні органи приймати статут, приймати рішення про створення об'єднань у формі асоціацій або спілок, про вступ до таких об'єднань або вихід з них; право визначати порядок та умови приватизації комунальної власності; право передбачати разове добровільне внесення жителями коштів для фінансування рішення питань місцевого значення.

До виключних повноважень територіальної громади відносяться вирішення питання про об'єднання територіальних громад сусідніх сіл в одну територіальну громаду і про вихід із складу сільської громади; формування органів місцевого самоврядування і дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради, сільського, селищного, міського голови [40, с. 344].

Закріплені за територіальними громадами функції і повноваження переважно здійснюються їх органами, що має велике значення, оскільки представницька демократія більш професійна і раціональна, чим безпосередня.

Отже, підводячи підсумок, слід зазначити, що законодавство розглядає органи місцевого самоврядування у комплексі, як єдину систему органів місцевого самоврядування, що мають певні повноваження. У цьому зв'язку однією із складних проблем є питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування, тому що не завжди у законодавстві існує чітке визначення меж здійснення різними суб'єктами місцевого самоврядування їх функцій та повноважень. Уявляється, що вирішення цієї проблеми можливе шляхом ретельного аналізу та співставлення їх повноважень з наступним усуненням тих з них, що дублюються. Крім того, подальша конкретизація

повноважень різних суб'єктів місцевого самоврядування може здійснюватися у статутах територіальної громади в залежності від правового статусу кожного з них.

Щодо гарантій, то вони посідають важливе місце у становленні й розвитку місцевого самоврядування в Україні. Гарантії місцевого самоврядування часто визначають як необхідні умови (механізм), що забезпечують ефективну участь населення у вирішенні проблем місцевого значення, що виражають волю та інтереси відповідної територіальної громади [18, с. 87]. На думку О. В. Батанова, гарантії місцевого самоврядування - це необхідні засоби для придбання, володіння, використання та розпорядження муніципальними правами і свободами, політичним, правовим та соціально-економічним середовищем, а також спеціальним механізмом, що забезпечує та захищає діяльність місцевих громад та інших підрозділів місцевого самоврядування у сфері проблем місцевого значення [47, с. 67].

Слово «гарантія» (франц. Garantie - надавати) означає заставу, безпеку [77, с. 82]. Отже, гарантія - це перш за все явище, яке забезпечує досягнення конкретного результату. Саме для забезпечення будь-яких відносин процес є головною метою концепції гарантії. Ця особливість дає змогу відрізнити це правове явище від інших, таких як суб'єктивне право, юридичне зобов'язання, юридична відповідальність, віднесення його до самостійної категорії, оскільки якщо юридичне явище не досягає мети, властивої самому явищу, воно не може розглядатися як гарантія. Більше того, як незалежне явище, незалежно від конкретного об'єкта, гарантія існувати не може, оскільки процес захисту завжди пов'язаний з наявністю об'єкта.

Метою гарантування місцевого самоврядування є безперервне та ефективне вирішення проблем місцевого значення як органами, так і посадовими особами місцевого самоврядування і, насамперед, безпосередньо

місцевою громадою [78, с. 82]. Реалізація цілі, викладеної в гарантіях, передбачає існування діяльності, без якої досягнення позитивного результату неможливе.

Гарантії місцевого самоврядування також визначаються поведінкою та діяльністю відповідних суб'єктів.

Тому, визначаючи гарантії місцевого самоврядування, слід виходити з того, що вони в основному є предметом діяльності відповідних суб'єктів. Таким чином, суб'єктами, що забезпечують реалізацію компетенції місцевого самоврядування, є органи, підприємства, установи, організації, їх посадові особи, а також особи та громадяни, перелічені в Конституції та законі "Про місцеве самоврядування в Україні". Їх діяльність є процедурною особливістю Концепції гарантування місцевого самоврядування.

Водночас визначення гарантій лише з процедурної точки зору збіднює зміст їхнього поняття. Адже сама діяльність не може гарантувати виконання функцій місцевого самоврядування. Необхідною умовою їх реалізації є законодавчі положення, що містять основні гарантії місцевого самоврядування та визначають зобов'язання відповідних суб'єктів щодо місцевого самоврядування.

Гарантії місцевого самоврядування визначають процес застосування різних правових заходів з метою ефективного та результативного вирішення питань місцевого значення. Окрім правових положень, ці інструменти є правовими актами (рішеннями, розпорядженнями, постановами, постановами), що втілюють активні дії суб'єктів, зобов'язаних підтримувати місцеве самоврядування у виконанні його функцій [79, с. 187].

Визначаючи гарантії місцевого самоврядування, слід також враховувати важливу роль таких унікальних заходів для забезпечення його діяльності, як місцеві звичаї та традиції. Завжди слід пам'ятати про одну з особливостей розвитку муніципального самоврядування щодо можливості

появи нових правил функціонування муніципалітету у вигляді звичаїв та традицій, а також норм права загалом.

Загалом поняття гарантій місцевого самоврядування характеризується такими ознаками: наявність конкретної мети (визначеність об'єкта) - гарантії забезпечують механізм визнання, придбання, володіння, використання, розпорядження та захисту комунальної людини громадянські права та свободи, а також безпосередньо реальні можливості місцевих громад або під відповідальність органів влади та посадових осіб місцевого самоврядування, що здійснюють муніципальну владу та вирішують проблеми місцевого значення; - переважають у державній власності, тоді як місцеве самоврядування є самостійним типом публічної влади, що визначає певний дуалізм місцевого самоврядування: з одного боку, його публічна сутність, заснована на автономії територіальних громад, з іншого - сутність публічної влади, побудованої на відносинах субординації, можливості примусу, публічної влади; - мати параметри, зазначені в нормативних актах (вплив у часі, просторі та матеріальному обсязі) - гарантії можуть діяти безперервно з моменту визнання місцевою владою на всіх етапах будівництва комуни або бути періодичними або одноразовими; - їх гарантуючий вплив може поширюватися на всю територію країни або обмежуватися певним місцевим середовищем; деякі з них є гарантією всіх учасників міських правовідносин, деякі лише окремих суб'єктів; - матеріалізовані за своєю суттю (конкретне середовище реалізації та нормативна база) - гарантії включені до політичного, правового та соціально-економічного середовища, необхідного для здійснення місцевого самоврядування, на основі загальних правових принципів, а також місцевих положень, закріплених у національній право, міжнародно-правові документи і відображені в місцевих звичаях і традиціях; наявність процедурної визначеності (вони динамічні) - гарантії залежать головним чином від фактичної діяльності територіальних громад, жителів - членів цих громад, а також органів, підприємств, установ, організацій та їх

посадових осіб у вирішенні проблем місцевого значення; є причинно-наслідковими (вони мають конкретну причину, мотивацію, наявність попередніх підстав для припущення) - гарантії діють здебільшого після правового статусу, пов'язаного з визнанням комунальних прав і свобод та їх набуттям конкретними суб'єктами, а також накладенням належних відповідальність за досягнення конкретного, заздалегідь конкретного результату [79, с. 297].

Єдність цих ознак найкраще відображається гарантіями муніципальної влади, які є результатом діяльності місцевих громад та жителів, а також органів, підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб, системою взаємозалежних заходів та методів забезпечення плавне та ефективно здійснення муніципалітетів. права та свободи людини та громадянина, а також виконання юридичних зобов'язань щодо місцевого самоврядування.

Гарантії місцевого самоврядування можна класифікувати за різними ознаками: територіальні, змістовні та ін. Однією з найважливіших класифікацій гарантії місцевого самоврядування є їх поділ на загальні та спеціальні. Загальні гарантії охоплюють політичні, економічні та культурні питання. Спеціальні гарантії - це юридичні гарантії. Загальні гарантії місцевого самоврядування є основною умовою існування демократичного суспільства, без якого місцеве самоврядування неможливе. З іншого боку, спеціальні (юридичні) гарантії місцевого самоврядування можна поділити на матеріальні (пов'язані з існуванням правових норм, що визначають конкретні права, обов'язки та заборони, встановлюючи юридичну відповідальність за правопорушення), інституційні (система органів державної влади встановлені в акті). органи, призначені для захисту та забезпечення прав і свобод) та процесуальні, які визначають режим здійснення прав і свобод, а також діяльність органів місцевого самоврядування та посадових осіб. Спеціальні (юридичні) гарантії місцевого самоврядування можна поділити на матеріальні (пов'язані з існуванням правових норм, що визначають певні

права, обов'язки та заборони, що встановлюють юридичну відповідальність за правопорушення), інституційні (закріплені в законодавстві системи органів державної влади, захист та забезпечення прав і свобод) та процесуальні, що визначають порядок здійснення прав і свобод, а також дії органів місцевого самоврядування та функціонерів [78, с. 82].

Тому гарантії місцевого самоврядування необхідні для набуття, володіння, використання та розпорядження правами і свободами муніципального політичного, правового та соціально-економічного середовища та спеціального механізму, що забезпечує та захищає діяльність місцевих громад та інших органів місцевого самоврядування в межах питань місцевого значення.

2.3. Форми та методи здійснення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування

Форми та методи здійснення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування носять рухливий характер, їх розвиток і сутність залежать від змін в державному й суспільному житті, перетворень політичних, економічних, соціальних та інших відносин в суспільстві.

Дослідження питання, пов'язаного з реалізацією повноважень суб'єктами місцевого самоврядування, є досить важливим, оскільки воно пов'язане з місцем і роллю суб'єктів в системі місцевого самоврядування і є логічним продовженням питання, яке стосується розподілу повноважень між ними.

За визначенням П. Любченка реалізація компетенції місцевого самоврядування є юридично закріпленою діяльністю суб'єктів системи місцевого самоврядування, яка спрямована на вирішення питань місцевого значення у межах Конституції і законів України, реалізація владних приписів шляхом повного використання конкретних методів [79, с. 116].

Як відомо, від імені населення функції та повноваження місцевого самоврядування виконують органи та посадові особи місцевого самоврядування, діяльність яких виявляється у здійсненні певних дій, що мають зовнішнє вираження. З метою здійснення місцевого самоврядування його суб'єкти використовують різноманітні форми, що тісно пов'язані з повноваженнями учасників самоврядної діяльності, перебуваючи в якості складової частини системи місцевого самоврядування.

Кожний суб'єкт місцевого самоврядування має форми реалізації своїх повноважень. Так, територіальна громада, яка представляє собою не просто сукупність жителів відповідної території, а свідомо сформовану, самодостатню, з точки зору забезпечення фінансовими, економічними, природними ресурсами, соціально-політичної активності, спільноту, реалізацію своїх повноважень може здійснювати у формах прямої демократії: проведення місцевого референдуму, зборів (сходів) громадян, місцевих виборів, голосування по відкликанню виборних осіб; народного обговорення найбільш важливих питань місцевого значення, звітів депутатів, органів та посадових осіб місцевого самоврядування; народної правотворчої ініціативи, доручень виборців, індивідуальних та колективних звернень до органів та посадових осіб місцевого самоврядування; проведення зборів, мітингів та демонстрацій тощо [80, с. 82].

Вищою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення є місцевий референдум, під яким розуміється безпосереднє волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад [79, с. 64]. Ознаками місцевого референдуму як форми реалізації повноважень місцевого самоврядування є: по-перше, безпосереднє здійснення громадянами влади; по-друге, участь лише тих громадян, що проживають на території відповідної територіальної громади; по-третє, сфера впливу місцевого референдуму обмежується питаннями

місцевого значення.

Крім референдуму, однією з основних форм реалізації повноважень територіальної громади є місцеві вибори, за допомогою яких формуються представницькі органи місцевого самоврядування.

Іншою безпосередньою формою волевиявлення територіальної громади є загальні збори жителів за місцем проживання. Відповідно до ст.1 Закону під загальними зборами розуміється зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Однак в цьому напрямку важливо відмітити, що вказаний Закон недостатньо регулює цей важливий інститут місцевого самоврядування, закріплюючи лише те, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцевим проживання може визначатися законом та статутом територіальної громади (ст.8) [8].

Крім вище зазначених форм реалізації повноважень місцевого самоврядування, ще однією формою безпосередньої демократії є місцеві ініціативи, які представляють собою форму волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання місцевого значення. Це можуть бути питання, пов'язані з управлінням майном, що перебуває у комунальній власності, встановленням місцевих податків і зборів відповідно до закону, затвердженням програм соціально-економічного та культурного розвитку і контролем за їх виконанням тощо.

Згідно із Законом територіальна громада має право на проведення громадських слухань, що є однією з форм реалізації повноважень місцевого самоврядування, тобто на зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Важливість цієї форми безпосередньої демократії виявляється в тому, що вона закріплена на законодавчому рівні, і згідно з ч.2

ст.13 вказаного Закону громадські слухання мають проводитися не рідше одного разу на рік.

Особливе місце серед форм реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні займає право направляти індивідуальні та колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення та дати обґрунтовану відповідь в установленій законом строк. Ця форма участі населення у справах місцевого самоврядування має важливе значення для зміцнення зв'язків місцевого населення з посадовими особами, вона виступає засобом захисту прав та інтересів громадян, є важливим джерелом інформації [79, с. 81].

Крім перелічених вище форм реалізації повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, які належать до організаційних форм, існують також правові форми діяльності цих суб'єктів, тобто нормативно-правові акти місцевого самоврядування, під якими розуміється владний припис уповноваженого суб'єкту місцевого самоврядування, який відповідно до закону регулює відносини у сфері місцевого самоврядування шляхом установлення, зміни або скасування правових норм [47, с. 87].

До актів місцевого самоврядування належать рішення місцевих рад та виконавчих комітетів, розпорядження голів, накази керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів рад, які приймаються одноособово керівниками цих органів у межах їх компетенції тощо.

Акти місцевого самоврядування складають самостійну підсистему підзаконних нормативно-правових актів України і разом з Конституцією та законами України, а також відповідними міжнародно-правовими актами, виступають важливим елементом правової основи місцевого самоврядування, встановлюють обов'язкові для населення, органів, установ та організацій у межах відповідної території норми права.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що органи та посадові особи

місцевого самоврядування з метою здійснення своїх повноважень використовують різноманітні форми реалізації зазначених повноважень, під якими розуміється зовнішнє вираження конкретних дій посадових осіб, органу, його структурних підрозділів, що здійснюються в процесі їх діяльності і спрямовані на виконання певних властивих їм функцій.

Але сучасний стан закріплення та реалізації повноважень суб'єктів місцевого самоврядування має низку недоліків, які позначаються на їх діяльності. Так, спостерігається безсистемність та нечіткість у реалізації їх повноважень, що, в свою чергу, призводить до неузгодженої та малоефективної діяльності, невизначеності відповідальності; питання взаємовідносин між суб'єктами місцевого самоврядування недостатньо врегульоване законодавцем. Підтвердженням цього є, наприклад, те, що законодавчо не визначені шляхи взаємодії органів місцевого самоврядування з органами самоорганізації населення, що ускладнює процес їх утворення та функціонування.

Вирішення проблеми реалізації повноважень суб'єктами місцевого самоврядування передбачає правове регулювання – це надання відносинам, що виникають в місцевому самоврядуванні, більшої впорядкованості у вигляді правових норм, а потім здійснення, переведення цих норм в реальне життя. При цьому слід враховувати, що успішність вирішення цього завдання залежить перш за все від ефективності функціонування правового механізму реалізації; зацікавленості членів територіальної громади та контролю з їх боку; розробленості системи гарантій, спрямованих на забезпечення процесу реалізації вказаних повноважень.

Щодо методів управлінської діяльності, то методи управління повинні відповідати певним вимогам: бути ефективними, різноманітними, гнучкими тощо.

Їх класифікація можлива за різними критеріями, за різними їх властивостями. Зокрема в юридичній літературі виділялися наступні методи:

економічні, виховні, владні, організаційні; методи організації і методи діяльності, методи переконання і методи примусу; методи прямого і побічного впливу; правові й неправові; наукові, емпіричні, експериментальні та випадкові; регулювання, загальне керівництво, безпосереднє управління; загальні й спеціальні; стратегічні й тактичні [81, с. 72].

Методам управління, що здійснюються у процесі місцевого самоврядування, властиві специфічні ознаки, які впливають з його природи. До таких ознак можна віднести відносну самостійність органів місцевого самоврядування у виборі відповідних методів управління, межі якої визначаються законами України.

Разом із тим, оскільки місцеве самоврядування є проявом децентралізації виконавчої влади, то йому в цілому притаманні такі самі види методів управління, що й органам виконавчої влади. Зокрема, вони можуть поділятися на методи переконання і примусу, прямого (адміністративного) і непрямого (економічного) управлінського впливу. До того ж методи управління, здійснюваного у процесі місцевого самоврядування, за об'єктами управлінського впливу, за спрямованістю (цілями) методів тощо [82, с. 366].

Слід зазначити, що арсенал методів діяльності місцевих рад дедалі збагачується. Серед них можна ще виділити методи планування, вироблення рішень, інформаційного забезпечення, контроль і координація діяльності.

Отже, форми здійснення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування є засобом зовнішнього виразу напряду діяльності органів місцевого самоврядування. Серед таких форм слід виокремлювати правові та організаційні. Серед форм діяльності органів місцевого самоврядування пріоритетне місце посідають правові форми, які характеризуються як визначений законом (юридично оформлений) порядок здійснення компетентними органами й особами місцевого самоврядування юридично значущих дій, спрямованих на здійснення функцій місцевого самоврядування.

Слід зауважити, що правові і організаційні форми взаємопов'язані. Правові форми за своєю природою не можуть існувати без організаційної, суто фактичної діяльності. В деяких випадках, організаційні форми є підставою або передумовою для реалізації правових форм здійснення функцій держави. Проте, організаційні форми завжди здійснюються у межах закону. Організаційні форми не пов'язані із здійсненням правопорушень, суперечністю нормам права. Така діяльність є правомірною та не тягне юридично значущих дій. Ці форми є підзаконною діяльністю, носять організаційний характер.

Форма і метод взаємопов'язані та не виключають один одного, а навпаки – доповнюють. Якщо форма є виразом здійснення функцій місцевого самоврядування, то метод – системою необхідних правових та організаційних інструментів реалізації функцій місцевого самоврядування. Форма в певній мірі є вихідною (первинною) щодо методу реалізації функцій органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГЛАМЕНТУЄ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ, ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

3.1. Позитивний іноземний досвід правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративно-правових відносин

Через необхідність організації ефективного управління територія кожної держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, якими керують органи місцевого самоврядування - державне управління, що призначається центральним урядом, або органи місцевого самоврядування - представницькі органи, що обираються населенням. компетентні адміністративно-територіальні одиниці та їх виконавчі органи.

Можливі також варіанти спільного управління, коли органи місцевого самоврядування (державне управління) та органи місцевого самоврядування функціонують одночасно на одному територіальному рівні [83, с. 70].

У питанні самоврядування в зарубіжних країнах важливе значення мають фактори, що впливають на тип державного устрою: державний устрій, форма правління, інший підхід до розуміння сутності та характеру державної влади, поділ адміністративної влади - територіальні одиниці на "природні" та "штучні", національні особливості та традиції та історичні тощо [84, с. 34].

Загалом сьогодні експерти виділяють такі моделі (типи, системи) місцевого самоврядування (поєднання публічної влади та місцевого самоврядування) у розвинених країнах.

Англосаксонські (англоамериканські) - характеризуються тим, що на всіх нижчих рівнях управління є органи місцевого самоврядування, а місцеві

органи виконавчої влади із загальною юрисдикцією не створюються; додатково вони характеризуються більшою автономією місцевих органів влади та відсутністю їх твердої підпорядкованості центру (США, Великобританія, Канада, Австралія, Нова Зеландія, Росія) [85, с. 133; 23].

У контексті трактування правового регулювання місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин слід зазначити такі особливості англо-американської (англо-американської) системи: значна автономія органів місцевого самоврядування стосовно держави - як такої вони функціонують формально, діючи автономно в рамках своїх повноважень і відсутні прямі органи підпорядкування різних територіальних рівнів; відсутність через уповноважених представників центральної влади, які мали б справу з органами місцевого самоврядування. Діяльність органів місцевого самоврядування контролюється переважно опосередковано - через центральні міністерства. Ця модель характеризується також суворим судовим контролем; вибори багатьох посадових осіб місцевого самоврядування місцевою громадою. Наприклад, у розділі 4 статті 1970 Конституції штату Іллінойс 1970 року зазначено, що в кожному окрузі «шериф, клерк округу та скарбник обираються на чотирирічний термін, а також коронер, реєстратор, податковий інспектор та інші посадові особи може бути обраним або призначеним ". призначення чи обрання яких передбачено статутом або розпорядженням округу "; функціонування органів місцевого самоврядування в межах компетенції, передбаченої законом (*inter vires* доктрина), і заборона перевищення їх повноважень (*ultra vires* Це означає, що повноваження місцевого самоврядування визначаються відповідно до позитивного принципу правового регулювання (органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом) [86, с. 1]. 62].

Інша система - континентальна (європейська, французька) - характеризується розвиненою системою адміністративного контролю

центральных органов власти над местовой владою та ланцюговою, ієрархічною системою командування (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, деякі країни Латинської Америки) [83, с. 70].

Характерними ознаками є: вищий (порівняно з англо-американською моделлю) ступінь централізації, наявність вертикальної субординації; поєднання місцевого самоврядування та безпосереднього місцевого самоврядування. Це відображається у функціонуванні на одному територіальному рівні органів місцевого самоврядування, що обираються територіальною громадою та уповноважених представників, призначених центральним урядом, здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконують інші функції, що не підлягають децентралізації; компетенція місцевого самоврядування визначається відповідно до негативного принципу правового регулювання (органи місцевого самоврядування можуть робити все, що не заборонено законом) [86, с. 64].

Існує дві різновиди: на всіх субнаціональних рівнях, крім громадян, існують обидва виборні органи територіальної громади та призначені представники центральної влади; лише органи первинної територіальної громади (Франція, Італія) діють на низовому рівні; Лише на рівні знизу вгору створюються органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівні місцеві державні адміністрації із загальною юрисдикцією або обрані органи місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальних громад "природних" адміністративних органів встановлених. територіальні одиниці на регіональному (субрегіональному) рівні (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія, Ірак) [87, с. 37].

Радянська система - ще більш ієрархічна система, формальна структура якої посилена демократичним централізмом: ради - це органи державної

влади на їх території, де всі інші державні органи прямо чи опосередковано підпорядковуються радам. терміни - в одному місці »(Куба, Північна Корея, Китай).

Іберійська - вона цілком схожа на континентальну модель, за якої управління на всіх нижчих рівнях здійснюється обраними представницькими органами місцевого самоврядування (радами) та відповідними вищими посадовими особами місцевого самоврядування (мерами, регіоналами, префектами, алкадами тощо). затверджується центральними органами державної влади в адміністративно-територіальних одиницях (Португалія, Мексика та Бразилія).

Змішані - поєднання елементів того чи іншого типу (Німеччина, Японія) [79, с. 210-215].

Тому доцільно розрізняти такі моделі (типи, системи) місцевого самоврядування (поєднання публічної влади та місцевого самоврядування) у розвинених країнах, такі як: англо-американська (англо-американська), континентальна, радянська, Іберійський, змішаний.

Слід також додати, що світова практика свідчить про велику різноманітність організаційно-правових форм місцевого самоврядування [88, с. 64].

Отже, найпоширенішими в Сполучених Штатах (вони поширилися і на деякі інші країни) є:

Форма "сильна рада - слабкий мер" поширилася з Великобританії. Характеризується фактичним оснащенням представницького органу місцевого самоврядування - ради, що має як законодавчу, так і виконавчу владу. Рада має значні повноваження у таких сферах: економічні, фінансові та людські ресурси, соціальні питання.

Місцевими справами в основному керує система галузевих комітетів, створена радою, а повноваження обраного міським головою (у деяких

країнах громадою) досить обмежені.

Повноваження "слабкого мера":

має право вето (найчастіше це долається простою більшістю голосів членів ради);

може запропонувати Раді прийняти певні рішення;

головує у раді;

"Слабкого мера" призначає лише за погодженням з радою.

Ряд виконавчих функцій виконують посадові особи місцевого самоврядування, обрані безпосередньо комуною (скарбник, адвокат, клерк тощо) [89, с. 752].

Основним недоліком цієї форми є певний вакуум виконавчої влади, оскільки він не передбачає відповідальності будь-якої посадової особи за всі питання, пов'язані з реалізацією муніципальної програми. Це може призвести до роздробленості місцевого самоврядування та його поганої координації. Практика зарубіжних країн показує, що форма "сильна рада - слабкий мер" ефективна лише в невеликих громадах.

Форма "сильний мер - рада". Ця форма характеризується певним дуалізмом в організації муніципальної влади - мер обирається безпосередньо комуною.

Повноваження мера: має право накладити вето на рішення ради, яке може бути скасовано кваліфікованою більшістю членів ради, дає рекомендації щодо регуляторних дій ради, відповідає за розробку та виконання місцевого бюджету, призначає та звільняє місто посадових осіб, розподіляє повноваження між муніципалітетами, вирішує інші поточні питання управління, має право представляти інтереси громади у відносинах з іншими громадами та центральними органами влади [79, с. 210].

Ця форма відповідає умовам великої територіальної громади (великого міста), складність якої вимагає зосередження сили та відповідальності в

одних руках. Водночас це може призвести до конфліктів між міським головою та радою, наприклад, коли вони представляють різні політичні партії, на практиці його ефективність залежить від особистих характеристик мера - він повинен бути як впливовим політичним лідером, так і кваліфікованим компетентним адміністратором. На жаль, ці особливості не завжди можна поєднати в одній людині [86, с. 64].

Форма "правління - керівник" призначена для представлення інституції головного адміністративного директора - політично нейтральної фігури, професіонала управління. Посадову особу призначає і звільняє рада.

Повноваження: керівництво та координація повсякденної діяльності муніципальних влад, підготовка місцевого бюджету тощо.

Головною відмінною рисою форми "рада - керівник" є діловий, прагматичний підхід до управління комуною, підкреслюючи її ефективність. Рада виконує роль "ради директорів" і визначає загальний політичний напрямок муніципалітету.

Перевага цієї форми полягає в тому, що виконавчі функції виконує фахівець, який знає управління комуною.

Недоліком цієї форми є неефективність членів громади щодо політики, що проводиться адміністратором [88, с. 77].

Комбінована форма характеризується елементами двох форм: "рада - керівник" і "сильний мер - рада"

Головний адміністратор звітує не перед радою, а перед міським головою. Мер звільнений від рутинної адміністративної роботи та зосереджений на вирішенні політичних проблем.

Ця форма дозволяє певною мірою подолати недоліки цих форм: присутність адміністратора забезпечує професіоналізм в управлінні, а виборці мають можливість безпосередньо впливати на реалізацію політики комуни, оскільки голосуючи "за" чи "проти" міського голови, який

призначає на посаду та звільняє з посади адміністратора, голосуючи за поведінку або зміну міської адміністрації.

Форма комісії передбачає обрання місцевою громадою ради уповноважених (уповноважених) у складі від трьох до семи осіб, яка одночасно виступає представницьким та виконавчим органом місцевого самоврядування. Кожен уповноважений керує одним або кількома функціонально пов'язаними підрозділами.

Ця форма не передбачає, щоб посадова особа була головою місцевої адміністрації, хоча одному з уповноважених присвоюється звання мера. Мер не має реальних повноважень, головує на засіданнях комісії та виконує представницькі функції.

Він не широко поширений, оскільки на практиці призводить до роздробленості муніципального самоврядування та не забезпечує (через малу кількість рад) адекватне представництво інтересів різних соціальних груп, його недоліками є також відсутність контролю, відсутність необхідного управлінського досвіду уповноважених. тощо [86, с. 65].

Що стосується досвіду деяких інших країн, наприклад, Великобританії, то всі системи управління підпадають під єдину організаційну форму, головною особливістю якої є покладання загальних управлінських, оперативних та виконавчих функцій на правління та його членів. У той же час одноосібного або колегіального голови апарату управління немає, а участь депутатів у правлінні філії відбувається через відповідні комітети. Мері чи міські голови обираються радами строком на один рік, а їх повноваження обмежуються виконанням представницьких функцій та головуванням на засіданнях рад [90, с. 210].

Система комітетів – необхідний атрибут будь-якого представницького муніципального органу у Великій Британії (20-30 комітетів, склад – 10-30 чоловік). До роботи комітетів рада може залучати і осіб, які не входять до

його складу (не більш як 1/3 від чисельного складу комітету).

Види комітетів:

1. Постійні (створені на весь період роботи ради) і тимчасові (створюються з метою вивчення окремого питання місцевого значення та підготовки з цього питання доповіді раді) комітети.

2. Галузеві (керують певними галузями діяльності ради – житлове будівництво, охорона парків тощо) і функціональні (здійснюють окремі функції, пов'язані з фінансами, кадрами тощо) комітети.

3. Комітети, що утворюються згідно із законом – утворюються в обов'язковому порядку для виконання спеціальних завдань, передбачених законом.

4. Об'єднані комітети - створюються кількома радами для проведення спільних заходів. Повноваження таким комітетам делегуються радами-засновниками, вони фінансуються засновниками і не мають права збирати податки чи отримувати позики.

5. Виконавчі (такі, яким ради делегували свої повноваження і в межах цих повноважень вони можуть приймати обов'язкові рішення) та консультативні (рішення яких не мають обов'язкової сили і підлягають затвердженню радою) комітети.

В свою чергу, у ФРН склалися чотири основні організаційні форми здійснення місцевого самоврядування:

1. «Південнонімецька рада» (Баварія, Баден-Вюрттемберг) – передбачає існування двох органів громади, що обираються безпосередньо громадянами – ради (представницький орган) і бургомістра або обер-бургомістра (голова виконавчого апарату і одночасно голова ради. Ця форма характеризується значними повноваженнями бургомістра в сфері планово-фінансової діяльності та кадрової політики.

2. «Північнонімецька рада» (Північний Рейн – Вестфалія, Нижня Саксонія) – характеризується тим, що всі справи громади перебувають у

компетенції ради представницького органу. Рада контролює діяльність голови адміністрації – директора управи. Голова ради працює, як правило, на громадських засадах, він головує на засіданнях ради і виконує представницькі функції.

3. «Бургомістрат» (Рейнланд-Пфальц, Саар) – характеризується тим, що громада має два органи – рада, бургомістр. На відміну від форми «Південнонімецька рада» бургомістр обирається не громадянами, а радою строком на 10 років. При цьому він є головою адміністрації громади, головою ради і має в раді право голосу.

4. «Магістрат» (Гессен - до 1993 р., Шлезвіг - Гольштінія) – характеризується наявністю, крім ради, ще одного органу, що обирається громадянами, – магістрату (правління громади). До складу магістрату входять бургомістр та директори департаментів. Повноваження між радою і магістратом розмежовані таким чином, що магістрат виконує адміністративні функції [90, с. 217].

У Франції організаційна форма здійснення місцевого самоврядування характеризується такими рисами:

1. Громадяни обирають представницький орган місцевого самоврядування – раду.

2. Рада з числа своїх членів обирає строком на 6 років мера, який формує свій апарат.

3. Мер одночасно є головою місцевого самоврядування (комуни) і державним службовцем, а свої повноваження здійснює під подвійним контролем – ради і префекта.

Повноваження мера: реєструє акти громадянського стану, є посадовою особою судової поліції, відповідає за складання списків виборців; як голова комуни мер готує сесії ради і виконує її рішення, здійснює управління майном комуни, представляє інтереси комуни в судових органах тощо [91, с. 48].

Слід також додати, що сучасні тенденції в організації державного управління в Європейському Союзі базуються на демократичній децентралізації влади, яка відбувається шляхом передачі відповідних повноважень на рівень державної влади, найближчий до громадян.

У зв'язку з цим, здійснення економічних, соціальних та політичних перетворень в Україні слід розглядати у контексті реалізації політики європейської інтеграції. Для ефективності цього курсу потрібно, щоб усі рівні влади вживали таких спільних дій: внесення значних інституційних змін; реформування правил і методів роботи, зокрема у сферах підготовки, перепідготовки та подальшої освіти; створення фінансово-економічних можливостей для стимулювання розвитку місцевого самоврядування тощо [10, с. 2].

Загалом система місцевого самоврядування, як правило, застосовується до широких верств суспільства, тому її реформування не повинно бути жорстким і радикальним.

Що стосується сучасних тенденцій розвитку місцевого самоврядування в інших країнах, вони включають:

1) Зберігаючи провідну роль представницьких органів (рад) місцевого самоврядування у вирішенні місцевих справ, значення виконавчого апарату систематично зростає, а вплив міських чиновників посилюється, що доводить, що професіоналізм муніципального управління посилюється .

2) Зміцнюються матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування. Так, кожна муніципалітетна власність має муніципальне майно, яке необхідне для функціонування важливих комунальних служб. Муніципалітети широко використовують методи економічного управління - місцеві податки, ліцензії, укладання контрактів на виконання муніципальних функцій приватними компаніями тощо.

3) Функції органів місцевого самоврядування зазнають суттєвих змін. Це пов'язано з наступними факторами -

по-перше, є нові функції, необхідність реалізації яких на місцевому рівні раніше не існувала (наприклад, екологічна), і які зараз делегуються органам місцевого самоврядування державою;

по-друге, деякі функції, які традиційно виконують органи місцевого самоврядування, передаються приватним компаніям або громадським об'єднанням, органам самоорганізації населення (наприклад, прибирання та переробка);

по-третє, роль місцевих органів влади у вирішенні соціальних проблем зменшується.

4. Процеси урбанізації (процес підвищення ролі міст у житті країни) та демографічні зміни сприяють, з одного боку, зменшенню кількості сільських поселень та збільшенню кількості міст, а з іншого боку, до поглиблення кризи міст та соціальних служб від центру міста до периферії, а отже, масового переселення «середнього класу» в передмістя, а бідних - до центру міста).

5. Досить стабільною тенденцією є консолідація адміністративно-територіальних одиниць, зменшення кількості одиниць місцевого самоврядування та створення різних регіональних форм місцевого самоврядування. Ці процеси спрямовані на створення достатньої територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для утримання сучасних засобів масової інформації та інших комунальних служб [103, с. 46-47].

Таким чином, зарубіжний досвід показує широкий спектр міських систем та моделей децентралізації та деконцентрації, організації та функціонування державної влади. Міське самоврядування та децентралізація нині стають не лише керівними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої політики та адміністративно-правового регулювання публічної влади в розвинених зарубіжних країнах, а й відіграють величезну роль у глобалізації та міждержавній інтеграції.

Враховуючи вищевикладене, стосовно нашої країни ми вважаємо, що кінцевим наслідком реформи місцевого самоврядування в Україні має стати покращення рівня життя громадян України, побудова сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави та забезпечення сталого розвитку її громади та регіони.

3.2. Актуальні проблеми правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративно-правових відносин та шляхи їх вирішення

Виклики, які постали перед Україною в 2014 р. та тривають й досі, у 2020 році, значною мірою зумовлені тим, що в державі за роки незалежності не вдалося сформувати сильне місцеве самоврядування, яке б ефективно вирішувало питання місцевого значення.

Хоча потреба в реформуванні місцевого самоврядування обговорювалася в державі на усіх рівнях більше ніж 20 років, спроби його здійснити досі не були успішними. Сьогодні децентралізація – це вже не просто бажання поліпшити публічне управління, а необхідна передумова виходу з політичної кризи, яка склалася в Україні [92, с. 136].

Розвиток держави неможливий без розвитку регіонів, від того, наскільки сильною є регіональна влада, як вона забезпечує надання соціальних послуг населенню [48, с. 89]. Внаслідок таких потреб і актуалізуються питання проведення адміністративно-територіальних, регіональних реформ, упровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і територіями.

Насамперед, здійснення реформи місцевого самоврядування неможливе без оновлення нормативно-правової бази.

Станом на сьогоднішній день є низка проблем в сфері місцевого

самоврядування, які потребують свого розв'язання. Серед них слід назвати наступні:

- створення визначеної територіальної бази ресурсної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та державних органів виконавчої влади, які здатні забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, що надаються такими органами;
- забезпечення матеріальної, фінансової та організаційної автономії для більш ефективної реалізації наданих повноважень;
- розподіл компетенції між місцевим та центральним рівнями органів публічної влади із дотриманням засад субсидіарності, децентралізації та деконцентрації влади та ін. [73, с. 14].

Також в науковій літературі наголошується, що слід вносити зміни до чинного законодавства в сфері місцевого самоврядування по таким напрямкам:

- стимулювання процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування;
- активізація розвитку форм безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні: розширення ролі органів самоорганізації населення, громадських об'єднань громадян та ін; поширення використання місцевих референдумів, громадських опитувань та консультацій с місцевими жителями тощо;
- уникнення дублювання та перехрещення повноважень між органами місцевого самоврядування та державними місцевими органами виконавчої влади;
- розширення надання послуг для населення в сфері соціального,

культурного розвитку, комунальних та побутових потреб тощо;

- гарантування транспарентності у діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб під час реалізації наданих їм законом функцій та повноважень;

- запровадження сучасних та ефективних механізмів громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема це може бути і місцеві перевірки громадськістю, моніторинги, опитування тощо;

- удосконалення процедур формування органів місцевого самоврядування та обрання сільських, селищних, міських голів;

- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників комунальних установ та підприємств;

- підтримка залучення інвестицій у регіон, залучення іноземних інвесторів у регіон;

- сприяння подальшому розвитку міжнародної співпраці у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників місцевого самоврядування [93, с. 4].

Тому слід зазначити, що майбутні норми місцевого самоврядування в Конституції України мають формуватися таким чином, щоб не перешкоджати його розвитку, тобто лише основні принципи місцевого самоврядування та гарантії державної підтримки повинні бути конкретизовані, а відповідні закони повинні запровадити детальні правила.

За створення відповідних адміністративно-правових служб для місцевого самоврядування відповідає не лише Верховна Рада України, а й усі її суб'єкти та науковці. Хоча, звичайно, цього неможливо досягти без політичної волі вищих державних чиновників. Однак загальна

неефективність державного управління, його нездатність швидко реагувати на події, що призвели до дисбалансу виконавчої влади в державі, вимагає негайного посилення місцевого самоврядування з метою збереження держави. Тому головним завданням адміністративно-правової служби місцевого самоврядування є підвищення відповідальності всіх суб'єктів за розвиток місцевого самоврядування, від кожного члена територіальної громади до Президента України та Верховної Ради України.

Серед проблемних питань правового регулювання місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин слід назвати організацію та функціонування служби в органах місцевого самоврядування, що має велике значення з точки зору сучасного розуміння служби в органах місцевого самоврядування. управління, тобто умови демократизації суспільства, орієнтація на інтереси місцевих громад та вирішення проблем місцевого значення.

Слід зазначити, що загалом для вітчизняних юридичних наук розробка проблем організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування є сьогодні абсолютно новим напрямком наукових досліджень, розвиток яких повинен враховувати складність побудова демократичної та правової держави [94, с. 118].

Досвід адміністративно-правового регулювання у сфері обслуговування в органах місцевого самоврядування, накопичений за часів існування нової української державності, дозволяє нам звернути увагу на ряд концептуальних проблем у теорії та практиці, вирішення яких необхідно для формування перспективної моделі обслуговування в органах місцевого самоврядування. .

Перш за все, терміново потрібне оновлене бачення правил служби в органах місцевого самоврядування. Адже вони тісно пов'язані з принципами

місцевого самоврядування (комунного самоврядування), а останні впливають на формування системи принципів муніципального права. Правила місцевого самоврядування є орієнтирами для суб'єктів муніципального права, служать критеріями поведінки учасників муніципальних правовідносин, а норми муніципального права впливають на зміст муніципального управління, функціонування механізму муніципального правового регулювання, вони виражають і захищають суспільні цінності.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на двосторонній вплив на формування принципів муніципального права та служби в органах місцевого самоврядування, метою якого є вдосконалення правового регулювання відносин державних служб комуни, що призвело б до до конституційних ідей щодо пріоритету прав і свобод людини, розвитку та функціонування місцевого самоврядування. як свого роду державна влада, вона сприятиме її інституціоналізації та конституюванню в системі демократичного конституційного ладу

Усі принципи організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування “працюють” у взаємодії в рамках одного механізму, однієї системи. Побудова такої системи є як емпіричним, так і функціональним. Систематичний аналіз принципів організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування дозволяє враховувати їх зв'язки та відносини в системі правил обслуговування в органах місцевого самоврядування, знаходити умови їх динаміки та стабільності, розуміти механізм їх впливу на громадськість відносин. модернізація системи обслуговування в органах місцевого самоврядування [95, с. 82].

Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування, його органи та посадові особи, незважаючи на організаційну самостійність, належать до

однієї системи публічної влади в державі: органи державної влади функціонують на національному (центральному) рівні, в провінціях (окрузі та АРК) та в комуна. які відповідно до Конституції України забезпечують здійснення влади українським народом та мають власні компетенції, нормативний зміст яких може змінюватися з урахуванням розвитку держави, громадянського суспільства та завдань, що стоять перед ними.

Водночас служба в органах місцевого самоврядування - це новий вид діяльності на державній службі, який, хоча і взаємодіє з державною службою, ідентичний їй за набором структурних елементів, але відрізняється від державної служби змісту багатьох елементів. Врешті-решт, муніципальна служба в першу чергу служить інтересам місцевої громади та виконує функції та компетенції місцевого самоврядування, їх виконання безпосередньо населенням та органами місцевого самоврядування, а також впливає із сфери місцевих питань, що розглядаються на рівні муніципалітетів та окремі державні органи. передані органам місцевого самоврядування делегацією.

На думку Ю. П. Битяка, служба в одиницях місцевого самоврядування є самостійним видом державної служби, подібною за своїми ознаками (характеристиками) до державної служби. Зокрема, це професійна діяльність, пов'язана з обійманням посад, спрямована на реалізацію територіальною громадою своїх повноважень щодо місцевого самоврядування та здійснення статутних прав органів виконавчої влади. Ці останні записи, зазначає Ю. П. Битяк, наголосити як на ролі, так і на її взаємозв'язку з виконавчою владою, державним управлінням та державною службою. Однак, на думку Ю. П. Битяка, службу в органах місцевого самоврядування не можна трактувати як державу, про що свідчить регламентація її прийняття окремим актом. Звичайно, цей тип державних послуг не може бути повністю визначений, але

проблеми створення, функціонування та розвитку місцевого самоврядування, діяльність органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів та служб у органах місцевого самоврядування значною мірою збігаються з проблемами, що існують у процесі створення і функціонування органів виконавчої влади, служба в них [96, с. 14].

Варто усвідомлювати, що в контексті політичних, економічних та адміністративних реформ в Україні з метою зміцнення лінії електропередач, розвитку ініціативи на місцях зростає потреба у підвищенні ефективності державного управління на всіх організаційно-правових рівнях .

Сьогодні має бути забезпечений зв'язок між реформою місцевого самоврядування та адміністративно-бюджетною реформою та реформою офіційних правовідносин. Слід зазначити, що принципи систематизації та взаємозв'язку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на сьогодні не мають достатніх організаційно-правових механізмів для їх реалізації, вони потребують роз'яснень та доповнень. Тому державна служба та служба місцевого самоврядування як один із центральних інститутів державного управління в сучасній Україні вимагає нового рівня та якості правових норм [97, с. 418]. Заплановані в Україні реформи, включаючи реформу місцевого самоврядування, адміністративну реформу, реформу адміністративно-територіальної організації, реформу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та інші перетворення, можуть бути лише успішно здійснені за координованої роботи та співпраці посадових осіб та службовців місцевого самоврядування, державних посад та посад в органах місцевого самоврядування.

Необхідно ліквідувати прогалини у нормативному закріпленні муніципальної кадрової політики. Зокрема, досі залишаються не вирішеними питання формування резерву муніципальних управлінських кадрів, системи

їх професійної підготовки та перепідготовки, не відпрацьовані кадрові муніципальні технології.

Професійна етика служби в органах місцевого самоврядування залишається важливим питанням [98, с. 50]. Зрештою, інститут служби в органах місцевого самоврядування, слугуючи інститутом, що обслуговує місцеву громаду та все суспільство, може бути фактором соціальної стабілізації та розвитку, духовного та морального оновлення суспільства та гарантом верховенства права лише якщо його справжній ідеал - соціальне обслуговування.

Тому послідовне вирішення цих та інших питань створить умови для підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування; встановлення статусу працівника органів місцевого самоврядування; вдосконалення класифікації посад в органах місцевого самоврядування та адекватного переліку категорій цих посад; удосконалення системи чинів посадових осіб місцевого самоврядування та процедури їх присвоєння; покращення якості послуг, що надаються представниками місцевого самоврядування; створення політично нейтральної установи обслуговування в органах місцевого самоврядування; запровадження ефективного антикорупційного механізму в органах місцевого самоврядування; створення умов для просування відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації; підвищення рівня соціального та матеріального захисту працівників органів місцевого самоврядування тощо.

Для цього потрібно створити міцну методологічну базу для реформування законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, що допоможе побудувати професійну та ефективну службу місцевого самоврядування в Україні, яка забезпечить ефективне самоврядування та надаватиме якісні послуги громадянам - члени відповідних громад.

Отже, важливо зазначити, що проблеми правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративно-правових відносин та шляхи їх вирішення мають важливе значення для вдосконалення існуючої моделі державного управління. Майбутні норми про місцеве самоврядування мають бути сформовані так, щоб не стримувати його розвиток, тобто слід визначати лише основні засади здійснення місцевого самоврядування та гарантії його державної підтримки, а детальна регламентація має здійснюватися через відповідні закони.

3.3. Напрями вдосконалення законодавства, що регламентує діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, як суб'єктів адміністративно-правових відносин

Сьогоднішня реформа законодавства в сфері місцевого самоврядування передбачає розробку змін щодо адміністративно-територіального устрою, внаслідок яких ключовими будуть органи місцевого самоврядування, територіальні громади, а представник держави — префект — забезпечуватиме нагляд за законністю рішень, які прийматимуть органи місцевого самоврядування.

Призначення префектів відбуватиметься після створення окружними обласними радами виконавчих комітетів, але не пізніше 1 березня 2021 року. Про це йдеться у законопроекті №2598 про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) у розділі XV Перехідних положень [11].

Також документом визначено, що Президент України за поданням Кабінету міністрів призначає на посади та звільняє з посад голів місцевих державних адміністрацій до призначення відповідних префектів.

Згідно з законопроектом, місцеві державні адміністрації продовжують здійснювати свої повноваження на відповідній території до створення окружними, обласними радами виконавчих комітетів на підставі закону про місцеве самоврядування, що визначає повноваження виконавчих комітетів окружних, обласних рад, але не пізніше ніж до 1 березня 2021 року.

Законопроект також передбачає, що акти голів місцевих державних адміністрацій діють до набрання чинності відповідними актами місцевого самоврядування, актами префектів, інших органів виконавчої влади, ухваленими відповідно до Конституції та законів України.

Серед напрямів вдосконалення окремо слід назвати й перспективи розвитку служби в органах місцевого самоврядування. Адже розвиток місцевого самоврядування як ефективної і максимально наближеної до людей місцевої влади є одним із визначальних пріоритетів здійснення адміністративної реформи, становлення України як демократичної держави. Без реформування місцевого самоврядування, здійснення процесів децентралізації неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшої частини громадян України. Лише зміна парадигми управління державою, послідовне проведення реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади в Україні, вдосконалення існуючої системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме побудові місцевої влади на засадах демократії [99, с. 10-15].

Служба в органах місцевого самоврядування постає тим інститутом, через який реалізується демократична сутність держави, підтримується ефективна життєдіяльність суспільства, а державний апарат слугує потребам суспільного розвитку. Крім того, служба в органах місцевого самоврядування

має забезпечувати двосторонню взаємодію держави та народу, засновану на принципах Основного Закону - Конституції України. Основними цілями і завданнями служби в органах місцевого самоврядування в Україні є сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах [100, с. 218]. Їх реалізацію здатний забезпечити тільки професійний державний апарат і його компетентний персонал, який зможе організовувати та регулювати соціальну активність громадян, домагатися змін, відстежувати їх соціальну ефективність і реалізовувати в суспільному житті. Тому ефективність є головним критерієм оцінки діяльності служби в органах місцевого самоврядування України [101, с. 332]. Питання підвищення ефективності служби в органах місцевого самоврядування є одними із найбільш актуальних в теорії та практиці державного управління.

Треба зазначити, що на ефективність служби в органах місцевого самоврядування впливають різні фактори, в тому числі недосконала нормативно-правова база та необхідність її гармонізації відповідно до законодавства Європейського Союзу [99, с. 52].

Україна – активний учасник глобальних світових процесів. У зв'язку з цим відбувається відмова від багатьох застарілих концепцій і міфів, формується доктрина розвитку України в XXI ст. у новому цивілізаційному вимірі, з урахуванням мінливої стратегічної ситуації у світі. Слід зазначити, що оскільки Україна — досить молода держава, постає низка проблем, пов'язаних з одного боку, з побудовою національної концепції розвитку, а з іншого — пристосування до тих законів, які встановлюються міжнародною

спільнотою, а також до нових викликів сучасного світу.

Звідси у світлі євроінтеграції державних та правотворчих процесів в Україні увага вчених-юристів, нормотворців приділяється європейським принципам служби в органах місцевого самоврядування: верховенству права, законності, патріотизму, доброчесності, професіоналізму, публічній нейтральності, лояльності, публічності, прозорості, стабільності, відповідальності; рівному доступу до служби в органах місцевого самоврядування.

На сучасному етапі заходи незалежної Української держави в цілому спрямовуються на створення оптимальної структури державної служби, в тому числі, служби в органах місцевого самоврядування, та забезпечення її ефективної роботи шляхом реформування адміністративної системи, впровадження нової кадрової політики, підтримання та розвитку професійності державних службовців. Пропонується якісно новий підхід до служби в органах місцевого самоврядування, який відповідає європейським стандартам державного менеджменту і наближає державу до статусу інституту, що обслуговує громадян, тобто робить її не знаряддям примусу, а сервісною державою для людей, де чиновники надають якісні послуги, розраховуючи на кошти платників податків, а не на хабарі. Важливо розуміти, що в сучасних умовах вихідними принципами у напрямі реформування служби в органах місцевого самоврядування мають стати становлення високоефективного і авторитетного інституту служби в органах місцевого самоврядування на основі визначення і правового регламентування специфічних особливостей державно-службової діяльності.

Особливе значення необхідності реформування служби в органах місцевого самоврядування та виведення її на якісно новий рівень обумовлюється і тим, що Європейський Союз, до складу якого прагне ввійти

Україна, особливо наголошує на розвиткові громадянського суспільства, внесенні змін до законодавства з метою приведення його у відповідність із європейськими стандартами, серед яких і розроблення ефективної системи державного управління.

Отже, служба в органах місцевого самоврядування є необхідним і важливим елементом структури держави. Процес становлення та подальшого розвитку ефективної системи державного управління є необхідним для нашої держави. Запропонована система забезпечення ефективної роботи служби в органах місцевого самоврядування, на нашу думку, повинна стати основою для державного управління та забезпечити своєчасність та якість управлінських рішень.

Викладене свідчить про важливість проведення ґрунтовного аналізу питань підвищення ефективності служби в органах місцевого самоврядування в умовах реформування, вивчення сутності та принципів ефективності державного управління, що закладає фундамент й дає базові орієнтири для подальшого наукового опрацювання цієї проблематики, дослідження критеріїв та показників ефективності державного управління.

Кінцевим результатом реформування служби в органах місцевого самоврядування буде поліпшення життя українських громадян, побудова сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави.

ВИСНОВКИ

Отже, після написання цієї магістерської роботи можна зробити наступні висновки та узагальнення.

1. Місцеве самоврядування – багатогранне політико-правове явище, і як об'єкт правового регулювання виступає в якості: - засади конституційного ладу; - специфічної форми народовладдя; - права жителів територіальної громади на вирішення питань місцевого значення. Будь-яка сучасна демократична держава не може існувати без місцевого самоврядування – необхідної складової частини демократичної організації управління суспільством, що забезпечує управління в місцевих територіальних утвореннях.

В історії становлення становлення підходів до визначення поняття і змісту місцевого самоврядування можна виокремити наступні етапи: перший період – зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування (XI ст. - середини XIV століття; другий період або ж період європеїзації, що характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування, так зване магдебурзьке право (від середини XIV ст. і до першої половини XIX ст.); третій період відзначався русифікацією вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України (наприкінці XIX ст. – до початку XX століття); четвертий період є спробою українізації місцевого самоврядування, початком якого потрібно вважати 20-ті рр. XX ст., і який триває до тепер.

2. Щодо сучасного стану, то з моменту незалежності в Україні прийняті численні закони та підзаконні акти в сфері місцевого самоврядування, проте реформа місцевого самоврядування триває й нині. Наймастатніша реформа місцевого самоврядування щодо децентралізації публічної влади розпочата з 2014 року, має на меті передачу владних повноважень з центру на місця,

тобто від центральних державних органів до місцевих органів, які представляють інтереси населення. За реформою малочисельні місцеві ради мають об'єднатися, а отже стати спроможними та незалежними, отримати можливість щодо розширення своєї компетенції та повноважень. Укрупнення територіальних громад забезпечить фундамент для наступних кроків реформування місцевого самоврядування, і як наслідок подальші питання на місцевому рівні, зокрема в сфері охорони здоров'я, освіти, культурного та духовного розвитку, соціальних послуг, комунального обслуговування, енергоефективності та ін. стануть більш ефективно вирішуватися.

Реформа децентралізація ще не завершена та триває й нині, зокрема, у другому етапі децентралізації в Україні 2019-2021 рр. планується прийняти низку законодавчих актів щодо визначення засад адміністративно-територіального устрою, визначення статусу областей та регіонів як похідних рівнів місцевого самоврядування, прийняття закону про місцевий референдум (нагальна проблема, що потребує вирішення). Нещодавно у червні 2020 року затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня.

Разом із тим, у 2020-2021 році необхідно також прийняти ряд важливих законів: - про засади адміністративно-територіального устрою України; - про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція); - щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; - про місцевий референдум; - оновлення законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо. У 2021 році очікується внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

3. Адміністративні правовідносини – це урегульовані адміністративно-правовими нормами управлінські суспільні відносини, у яких сторони виступають як носії взаємних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих адміністративно-правовими нормами. До того ж, адміністративним

правовідносинам притаманні певні особливості, які відрізняють їх від інших правовідносин, їм притаманні як загальні риси та ознаки, які характерні для будь-яких правовідносин, так і такі які характерні лише відносинам, що складаються саме у сфері публічного управління.

Серед ознак адміністративно-правових відносин можна виділити наступні: учасники цих правовідносин мають нерівний обсяг прав та обов'язків у сфері публічного управління; носять публічно-правовий характер; одна зі сторін завжди є офіційним та повноважним суб'єктом публічного управління; наявне домінуюче становище однієї із сторін правовідносин; порушення стороною своїх обов'язків зумовлює її відповідальність перед державою в особі її компетентних органів; спори між сторонами мають адміністративний і судовий правовий режим забезпечення законності.

4. Місцеве самоврядування на конституційному рівні проголошується як окрема форма народовладдя в Україні та являє собою органічне поєднання форм прямої та представницької демократії. Більше того, місцеве самоврядування характеризується широким спектром форм безпосередньої участі громадян у самоврядуванні на своїй території.

В системі публічного управління України місцеве самоврядування є принципово новою системою влади народу. Концептуальна новизна її виявляється в двох аспектах. По-перше, проголошується право народу України здійснювати належну йому владу безпосередньо; тоді як у радянський період у Конституції вказувалося, що народ здійснює державну владу тільки “через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу України”. По-друге, виділяється така форма здійснення влади народу, як органи місцевого самоврядування, які не входять у систему органів державної влади.

5. Щодо особливостей правового регулювання діяльності органів

місцевого самоврядування, то вихідні засади встановлюються на конституційному рівні та деталізуються у законодавчих актах. Також до правових основ місцевого самоврядування належать низка підзаконних нормативно-правових актів органів державної влади у сфері місцевого самоврядування, акти органів місцевого самоврядування як локальні акти нормотворчості, міжнародно-правові акти з місцевого самоврядування, що ратифіковані парламентом України.

Умовно всю сукупність актів правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування можна поділити на групи наступних норм: норми, якими визнається місцеве самоврядування; норми, якими визначається призначення місцевого самоврядування; норми, якими закріплюється механізм та регулюється організація й діяльність місцевого самоврядування; норми, якими встановлюється економічна основа місцевого самоврядування; норми, якими закріплюються територіальні межі місцевого самоврядування; норми, якими встановлюється компетенція місцевого самоврядування з деяких питань; норми, якими встановлюються державні гарантії місцевого самоврядування; норми, якими встановлюються права жителів на місцеве самоврядування та забороняються обмеження прав на місцеве самоврядування.

Разом із тим, є нагальна потреба у прийнятті законодавчих актів: «Про територіальні громади в Україні», «Про комунальну власність», «Про статус міста Севастополя», «Про місцевий референдум» тощо.

6. Повноваження, функції та гарантії здійснення діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин характеризують вже діяльнісний аспект місцевого самоврядування. Саме у функціях та повноваженнях відображається сутність та зміст діяльності органів місцевого самоврядування. Гарантії, відповідно, виступають правовим засобом забезпечення цієї діяльності.

Повноваження органів місцевого самоврядування є елементом компетенції, та характеризують правовий статус органу чи посадової особи місцевого самоврядування, мають владний характер. В свою чергу, компетенція місцевого самоврядування починається з визначення галузі суспільних відносин, поля його дії, то перш за все необхідно встановити предмет відання, який виступає першим складовим елементом компетенції.

В свою чергу, гарантії місцевого самоврядування – це необхідне для набуття, володіння, користування та розпорядження муніципальними правами та свободами політико-правове і соціально-економічне оточення і спеціальний механізм, які забезпечують та захищають діяльність територіальних громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення. Гарантії місцевого самоврядування можна поділити на загальні та спеціальні (юридичні).

7. Форми і методи здійснення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування взаємопов'язані та не виключають один одного, а навпаки – доповнюють. Якщо форма є виразом здійснення функцій місцевого самоврядування, то метод – системою необхідних правових та організаційних інструментів реалізації функцій місцевого самоврядування. Форма в певній мірі є вихідною (первинною) щодо методу реалізації функцій органів місцевого самоврядування.

Форми здійснення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування є засобом зовнішнього виразу напряму діяльності органів місцевого самоврядування. Серед таких форм слід виокремлювати правові та організаційні. Серед методів доцільно виокремлювати методи переконання і примусу, прямого (адміністративного) і непрямого (економічного) управлінського впливу.

8. Іноземний досвід демонструє широку палітру муніципальних систем та моделей децентралізації та деконцентрації, організації й функціонування публічної влади. Місцеве самоврядування та децентралізація стають тепер не

тільки провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики і адміністративно-правового регулювання публічної влади у розвинутих зарубіжних країнах, а й відіграють колосальну роль в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції.

Моделі (типи, системи) місцевого самоврядування (де мова йде про поєднання публічної влади та місцевого самоврядування) у розвинених країнах варто виділити такі: англо-американська (англо-американська), континентальна, радянська, іберійська, змішані. Англосаксонські (англоамериканські) - характеризуються тим, що на всіх нижчих рівнях управління є органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади із загальною юрисдикцією не створюються; до того ж для них характерна більша автономія місцевих органів влади та відсутність їх сильної підпорядкованості центру (США, Великобританія, Канада, Австралія, Нова Зеландія, Росія). Континентальний тип (європейський, французький) - характеризується розвинутою системою адміністративного контролю центральних органів влади над місцевою владою та ланцюговою, ієрархічною системою командування (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, деякі країни Латинської Америки). Радянська система - ще більш ієрархічна система, формальна структура якої посилена демократичним централізмом: ради - це органи державної влади на їх території, де всі інші державні органи прямо чи опосередковано підпорядковуються радам (Куба, Північна Корея, Китай). Іберійська - вона цілком схожа на континентальну модель, де управління на всіх підрівнях здійснюється виборними органами місцевого самоврядування (радами) та відповідними вищими посадовими особами місцевого самоврядування (мерами, регіоналами, префектами, алкадами, тощо) відповідні ради одночасно затверджуються центральними органами державної влади в адміністративно-територіальних одиницях (Португалія,

Мексика, Бразилія). Змішані - поєднання елементів того чи іншого типу (Німеччина, Японія).

9. Важливо зазначити, що проблеми правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративно-правових відносин та шляхи їх вирішення мають важливе значення для вдосконалення існуючої моделі державного управління. Майбутні норми про місцеве самоврядування мають бути сформовані так, щоб не стримувати його розвиток, тобто слід визначати лише основні засади здійснення місцевого самоврядування та гарантії його державної підтримки, а детальна регламентація має здійснюватися через відповідні закони.

Вважаємо за необхідне підтримати пропозицію щодо необхідності вносити зміни до чинного законодавства в сфері місцевого самоврядування по таким напрямкам: - стимулювання процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування; - активізація розвитку форм безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні: розширення ролі органів самоорганізації населення, громадських об'єднань громадян та ін; поширення використання місцевих референдумів, громадських опитувань та консультацій с місцевими жителями тощо; - уникнення дублювання та перехрещення повноважень між органами місцевого самоврядування та державними місцевими органами виконавчої влади; - розширення надання послуг для населення в сфері соціального, культурного розвитку, комунальних та побутових потреб тощо; - гарантування транспарентності у діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб під час реалізації наданих їм законом функцій та повноважень; - запровадження сучасних та ефективних механізмів громадського контролю за діяльністю

органів та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема це може бути і місцеві перевірки громадськістю, моніторинги, опитування тощо; - удосконалення процедур формування органів місцевого самоврядування та обрання сільських, селищних, міських голів; - удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників комунальних установ та підприємств; - підтримка залучення інвестицій у регіон, залучення іноземних інвесторів у регіон; - сприяння подальшому розвитку міжнародної співпраці у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників місцевого самоврядування.

10. Сьогоднішня реформа законодавства в сфері місцевого самоврядування передбачає розробку змін щодо адміністративно-територіального устрою, внаслідок яких ключовими будуть органи місцевого самоврядування, територіальні громади, а представник держави — префект — забезпечуватиме нагляд за законністю рішень, які прийматимуть органи місцевого самоврядування.

Ідеться передусім про формування повноцінного ефективного самоврядування на базовому, районному та обласному рівнях з утворенням відповідних інститутів, оптимізацію адміністративно-територіального устрою та чинної моделі територіальної організації влади, запровадження механізмів демократії на місцях, приведення їх у відповідність з європейськими засадами і світовими стандартами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Карлов О. О. Формування інституту місцевого самоврядування. — К., 1993. — 112 с.
2. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. — К. : Атіка, 2000. — 303 с.
3. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Місцеве самоврядування: поняття, терміни, визначення: Словник-довідник / Наук.ред. М.Д.Лесечко. – Львів: ЛРІДУ УАДУ; 2003. – 346 с.
4. Долженков О. О. Становлення місцевого самоврядування в Україні / О. О. Долженков // Актуальні проблеми політики. - 2013. - Вип. 50. - С. 3-11.
5. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. — 1990. — № 31. — Ст. 429.
6. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П. М. Любченко. — Х. : Одісей, 2006. — 352 с.
7. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і допов.) // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
10. Пухтинський М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. — К. : Логос, 2002. — 212 с.

11. Проект внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади від 1 липня 2015 року. URL http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
12. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
13. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
14. Про співробітництво територіальних громад : Закон України. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
15. Про засади державної регіональної політики : Закон України. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
16. Сарнецька Я. А. Місцеве самоврядування : еволюція сутності та статусу. Економіка та держава. № 8. 2019. С. 87-92.
17. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник : навч. посіб. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 304 с.
18. Великий енциклопедичний юридичний словник. А-Я / за ред. Ю. С. Шемшученка. — 2-е вид., переробл. і допов. — К. : Юридична думка, 2012. — 1017 с.
19. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права. Л. Наливайко, М. Беляєва ; К. : Хайтек-Прес, 2013. - 456 с.
20. Глущенко Ю. А. Місцеві бюджети України в процесі реалізації фінансової децентралізації / Ю. А. Глущенко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - 2015. - № 2. - С. 106-112.
21. Мамонова В. В. Збалансування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації / В. В. Мамонова, О. О. Василега // Актуальні проблеми державного управління. - 2016. - № 1. - С. 68-74.

- 22.Ганзицька Т. С., Козін В. В. Місцеві бюджети в контексті фінансової децентралізації. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки: зб. наук. пр. 2017. Вип. 1(2). С. 22- 26.
- 23.Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь / Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.; Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с. С. 13.
- 24.Формування спроможних громад: практич. посіб. Видання друге. 46 с. URL: [http://auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergr web.pdf](http://auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergr%20web.pdf)
- 25.Децентралізація дає можливості : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/about>
- 26.Баклан О. В. Про поняття, різновиди та структуру адміністративно-правових відносин / О. В. Баклан // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. - 2018. - № 14. - С. 95-102.
- 27.Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С.Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – 376 с.
- 28.Адміністративне право України / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко [та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2016. – 544 с.
- 29.Макаренко А.В. Адміністративне право: Навч.-метод. посіб. для самоств. вивч. дисц. Київ: КНЕУ, 2008. 264 с.
- 30.Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. Том 1. Загальна частина. 584 с .
- 31.Харитоновна О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія. Одеса: Юридична література, 2004. 328 с.
- 32.Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2014.576 с.

33. Лошицький М.В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2002. 17 с.
34. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О.В.Кузьменко. 3-є вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. - 904 с.
35. Баштанник В. В. Адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Баштанник, І. Д. Шумляєва. – 2 - е вид., переробл. і доповн. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 200 с.
36. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
37. Шевченко Е.О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права. Форум права. 2011. № 1. С. 1116-1122.
38. Державне управління : словник-довідник / За заг. ред. В.М. Бакуменка. — К. : Вид-во УАДУ, 2012. — 228 с.
39. Муніципальне право України : підручник / кол. авт. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 592 с.
40. Конституція України : науково-практичний коментар / редкол. : В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. — 2-ге вид., переробл. і допов. — Х. : Право, 2011. — 1128 с.
41. Петришина М. О. Місцеве самоврядування в системі цінностей правової держави / М. О. Петришина // Актуальні проблеми держави і права. - 2008. - Вип. 40. - С. 286-290.
42. Петришин О. Народовладдя — основа демократичної, правової, соціальної держави / О. Петришин // Право України. — 2009. — № 6. — С. 4.

- 43.Щебетун І. Системи місцевого самоврядування: доктринальні підходи до визначення поняття / І. Щебетун // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. - 2018. - № 4. - С. 99–108.
- 44.Децентралізація дає можливості. URL. <https://decentralization.gov.ua/about>
- 45.Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>
- 46.Про органи самоорганізації населення : Закон України. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>
- 47.Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник / О. В. Батанов ; від. ред. М. О. Баймуратов. — Х. : Одісей, 2008. — 528 с.
- 48.Місьцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
- 49.Виборчий кодекс: від 19.12.2019 [Електронний ресурс] Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
- 50.Фурашев В.М., Ланде Д.В. Виборчий кодекс України: системна інформатизація: [монографія] / В.М. Фурашев, Д.В. Ланде.– К.: Синопис, 2011.– 211 с.
- 51.Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>
- 52.Всесвітня Декларація місцевого самоврядування / Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. — К. : Атіка, 2003. — 672 с.
- 53.Європейська хартія регіонального самоврядування / Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. — К. : Атіка, 2003. — 672 с.
- 54.Європейська хартія регіональних мов і мов меншин від 05 листоп. 1992 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — № 50. — Ст. 3381.

- 55.Європейська декларація прав міст / Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. — К. : Атіка, 2003. — 672 с.
- 56.Батанов О. В. Кодифікація муніципального права України: деякі проблеми теорії та практики / О. В. Батанов // Правова держава : щорічник наук. пр. — 2013. — Вип. 14. — С. 154-166.
- 57.Делія Ю. В. Систематизація законодавства про місцеве самоврядування в Україні / Ю. В. Делія // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. — К., 2009. — С. 434-437.
- 58.Орзіх М. П. Проект Муніципального кодексу України (огляд за матеріалами обговорення в Одеській національній юридичній академії) / М. П. Орзіх // Юридический вестник. — 2001. — № 2. — С. 105-137.
- 59.Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні та проблеми розвитку його правової бази / О. В. Прієшкіна // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. — К., 2014. — Вип. 9. — С. 170-172.
- 60.Тарасюк В. Кодифікація законодавства про місцеве самоврядування: теоретичні питання / В. Тарасюк // Право України. — 2017. — № 11. — С. 71-74.
- 61.Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз: монографія / О.О. Петришин. — Х.: Право, 2014. — 192 с.
- 62.Звіздай О. В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні / О. В. Звіздай // Актуальні проблеми державного управління. - 2015. - № 1. - С. 242-249
- 63.Мішина, Н. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи [Текст] / Н. Мішина // Право України. — 2018. — № 4. — С.126-139
- 64.Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Третьої щорічної

- всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). – К.: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2019 - 228 с.
65. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні / В. Б. Авер'янов. — К. : Ін Юре, 1999. — 236 с.
66. Кобалевский В. Очерки советского административного права / В. Кобалевский. — Харьков : Гос. изд-во Укр., 1924. — 258 с.
67. Малицкий А. В. Советское государственное право. Очерки / А. В. Малицкий. — Харьков : Юр. изд-во НКЮ УССР, 1926. — 350 с.
68. Андреев Д. Є. Адміністративне право України : словник термінів : навч. посіб. для студентів ВНЗ / Андреева Д. Є. та ін. ; за заг. ред. Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізь. нац. ун-т». — Київ : Ін Юре, 2014. — 519 с
69. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 556 с.
70. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій / Л. В. Коваль. — К. : Вентурі, 1996. — 208 с.
71. Панчишин А. В. Владні повноваження як елемент правового статусу держави (теоретико-правовий аспект) / А. В. Панчишин // Право України. — 2011. — № 6. — С. 218-225.
72. Лазор О. Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. — 2-е вид., допов. і переробл. — К. : Дакор, 2004. — 560 с.
73. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / А. Ткачук. К.: ІКЦ "Легальний статус", 2016. 80 с.
74. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування організаційно-правові питання реалізації: Автореф. Дис...канд. юрид наук: 12.00.02 / Харківська юридична академія ім. Я. Мудрого – Х., 1998. – 17 с.
75. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. С. 337.

- 76.Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. — К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. — Т. 5 : П-С. — 736 с.
- 77.Сучасний тлумачний словник української мови : 65 000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. — Х. : Школа, 2012. — 1008 с.
- 78.Мішина Н. В. Гарантії місцевого самоврядування в Україні / Н. В. Мішина // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. - 2017. - № 10. - С. 81-86
- 79.Любченко П.М. Муніципальне право: Підручник. – Харків, Право,2019.- 512 с.
- 80.Батанов О. В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні : монографія / О. В. Батанов. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 260 с.
- 81.Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. — К.: МАУП, 2004. — 432 с.
- 82.Іванюшенко В. В. Форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля / В. В. Іванюшенко // Університетські наукові записки. - 2010. - № 4. - С. 365-370.
- 83.Наулік Н. С. Місцеве самоврядування і управління у зарубіжних країнах / Н. С. Наулік // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. - 2016. - № 3. - С. 69-73.
- 84.Потапова А. А. Муниципальное право : конспект лекций / А. А. Потапова. — М. : Проспект, 2014. — 101 с.
- 85.Штиршов О. М. Взаємодія елементів системи місцевого самоврядування на муніципальному рівні: зарубіжний досвід та національні особливості / О. М. Штиршов // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Сер. : Державне управління. - 2014. - Т. 235, Вип. 223. - С. 133-138.

86. Батанов О. В. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: основні моделі організації та діяльності / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. - 2015. - № 3. - С. 61-66.
87. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та інші; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
88. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. / За заг. ред. П. В. Ворони. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2014. – 280 с.
89. Падалко Г. В. Служба в органах місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: європейські стандарти організації та функціонування / Г. В. Падалко // Форум права. - 2013. - № 1. - С. 751-757.
90. Сравнительное конституционное право / Е. Б. Абросимова, Т. А. Васильева, Л. Д. Владимирова, Н. С. Крылова, и др. ; редкол. : Ковлер А. И., Чиркин В. Е. (отв. ред.), Юдин Ю. А. – М. : Манускрипт, 2006. – 730 с.
91. Петришина М. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції / М. О. Петришина, О. О. Колодяжний // Молодий вчений. - 2016. - № 1(2). - С. 47-51.
92. Скрипнюк О. Адміністративно-територіальна реформа та проблеми вдосконалення державного управління в Україні / О. Скрипнюк // Юридична Україна. — 2017. — № 11-12. — С. 136-141.
93. Бейко О. В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів [Електронний ресурс] / О. В. Бейко // Державне управління: теорія і практика : електрон. наук. фах. вид. – 2019. – № 1.

94. Падалко Г. В. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: концептуальні проблеми теорії та практики / Г. В. Падалко // Часопис Київського університету права. – 2017. – № 1. – С. 117-123.
95. Падалко Г. В. Доктринальні засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми становлення та перспективи розвитку / Г.В.Падалко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. – 2016. – Вип. 1. – С. 82-90.
96. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. П. Битяк. – Х., 2006. – 40 с.
97. Толкованов В. В. Законодавче забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування в умовах реалізації адміністративної реформи / В. В. Толкованов // Університетські наукові записки. – 2016. – № 4. – С. 417-423.
98. Калиновський Б. В. Шляхи удосконалення законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування України / Б.В.Калиновський // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2016. – №1. – С. 50-54.
99. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та ... за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д.: Монолит., 2017. – 384 с.
100. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби як напрямку розвитку системи публічного управління в Україні / О.С.Петренко // Теорія та практика державної служби: напрями модернізації [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (11 – 12 листопада 2016 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. С. М. Серьогіна. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. — С. 49-53.

101. Андріянова Ю. В. Особливості служби в органах місцевого самоврядування: конфліктологічний аспект / Ю. В. Андріянова // Ефективність державного управління. – 2017. – Вип. 33. – С. 217-224.
102. Ружецька І. В. Реформа місцевого самоврядування: досвід зарубіжних країн та вітчизняна практика / І. В. Ружецька. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. - 2017. - № 2.
103. Фролов О. О. Правове регулювання органів місцевого самоврядування: зарубіжний досвід / О. О. Фролов // Державне будівництво та місцеве самоврядування. - 2015. - Вип. 30. - С. 40-48.