

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІСТОРИКО-ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА
ТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ ПЕРШОГО РІВНЯ В УМОВАХ
АДМІНІСТРАТИВНО – ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ**

Кваліфікаційна робота (проект)

на здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр»

Виконав: студент IV курсу 13-421 група
Спеціальності: 081 Право
Освітньо-професійної програми
«Право»

Галуцько Олександр Валентинович

Керівник к.ю.н., доцент **Петренко Н.О.**

Рецензент к.ю.н., доцент **Гавловська А.О**

ЗМІСТ

ВСТУП.	3
РОЗДІЛ 1. Правове регулювання діяльності муніципальної влади в Україні	7
1.1. Поняття, сутність муніципальної влади першого рівня в Україні	7
1.2. Конституційні основи муніципальної влади першого рівня в Україні.	17
РОЗДІЛ 2. Представницькі органи територіальних громад	23
2.1. Особливості формування сільських, селищних, міських рад.	23
2.2. Правовий статус голів сільських, селищних, міських рад.	30
РОЗДІЛ 3. Проблеми реформування органів муніципальної	40
3.1. Реформування органів муніципальної влади в контексті адміністративно - територіальної реформи.	40
3.2. Європейський досвід реформування муніципальних органів.	46
ВИСНОВКИ.	60
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.	64

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. На сучасному етапі розвитку України у першу чергу стоїть питання реформування системи органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування все вагомніше впливає на соціально-економічні й політичні процеси в державі. Важливою складовою частиною загальної Концепції адміністративної реформи є її муніципальний аспект.

Однак, на сьогодні відсутня чітка нормативно-правова база, що має забезпечувати дійсний розвиток місцевого самоврядування, тобто «право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення», як це записано у Конституції України (ст.140). Крім того, нею затверджено організаційну, фінансову, правову самостійність органів місцевого самоврядування (ст. 140 – 144), відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Проблема ефективності органів муніципальної влади першого рівня є однією з найважливіших на сучасному етапі розвитку державності України. Якісне управління буде здійснюватися тоді, коли буде чіткий розподіл повноважень та компетенції між всіма органами державної влади, як державної влади так і органами місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що основні документи, які створили правове поле для становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, прийняті не так давно, чимало дослідників висловлюють думку, що назріла потреба нового реформування цього інституту взагалі, проведення нової муніципальної реформи про що, неодноразово наголошував президент України.

Децентралізація владних повноважень, а саме передача повноважень від органів центральної влади та місцевий рівень буде забезпечувати ефективну роботу муніципальної влади першого рівня, а населення буде отримувати якісні необхідні послуги.

Вищевказаною проблематикою займалися такі науковці, як А. Аскеров, М.Баймуратов, О. Батанов, П. Біленчук, Р. Безсмертний, О.Бориславська, В. Бондаренко, Н. Гаєва, О. Городецький, В. Григор'єв, В. Журавський, О.Зайчук, В.Кампо, В. Кашо, С. Ківалов, А. Коваленко, Є. Ковешніков, О. Конєв, М. Корнієнко, В.Кравченко, В. Куйбіда, О.Кутафін, В. Лазарєв, М. Лінник, П.Любченко, О. Мучник, Н.Оніщенко, М. Орзіх, О. Орлова, М. Підмогильний, В. Погорілко, О. Петришин, В. Прокошин, В. Рубцов, С. Саханенко, В. Серьогін, В.Фадєєв, Н. Фарберов, О. Фрицький, А. Чемерис, Д. Шутько, А. Щиглик, Л. Юзьков, О. Якубовський, Ц. Ямпольська, О. Ярмиш. та ін. Однак до сьогодні питання місцевого самоврядування належним чином не вивчено, що є дуже актуальним.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Праця ґрунтується на положеннях Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (прийнята Верховною Радою 18 березня 2004 р. № 1629-IV), Програми інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5, Програми про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави, затвердженої Указом Президента України від 8 листопада 2019 року № 837, Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої Законом України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV.

Кваліфікаційна робота виконана згідно напрямів наукових досліджень кафедри: «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у соціально-економічній, адміністративно-політичній сферах та правоохоронній діяльності» (номер державної реєстрації 0117U001733).

Тема кваліфікаційної роботи затверджена Вченою радою Херсонського державного університету (наказ № 381-Д від

22.04. 2020 року) та відповідає тематиці пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних досліджень ЗВО.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у дослідженні та науково-теоретичному обґрунтуванні сутності правового статусу органів муніципальної влади першого рівня в Україні в умовах адміністративно-територіальної реформи.

Для досягнення визначеної мети поставлено такі **завдання**:

- проаналізувати поняття, визначити сутність органів муніципальної влади першого рівня (місцевого самоврядування) в Україні;
- дослідити конституційні основи муніципальної влади першого рівня в Україні;
- визначити особливості формування сільських, селищних, міських рад;
- описати правовий статус голів сільських, селищних, міських рад;
- проаналізувати реформування органів муніципальної влади в контексті адміністративно-територіальної реформи;
- розглянути Європейський досвід реформування муніципальних органів.

Об'єкт дослідження – процес формування та розвитку органів муніципальної влади першого рівня в Україні.

Предметом дослідження є конституційно - правовий статус органів муніципальної влади першого рівня.

Методи дослідження. В основі дослідження використано ряд методів наукового пізнання. Так, діалектичний метод, дозволив проаналізувати конституційно-правовий статус органів муніципальної влади першого рівня. За допомогою логічного методу з'ясувано зміст поняття органів муніципальної влади першого рівня. За допомогою структурного і функціонального методу з'ясовано та досліджено правову природу створення органів муніципальної влади першого рівня. Використовуючи формально-нормативний метод проаналізовано

законодавчу базу діяльності органів муніципальної влади першого рівня. Формальний метод застосовано при дослідженні питань нормативної регламентації статусу органів самоорганізації населення.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції можуть бути використані при викладанні дисциплін «Конституційне право України» та «Муніципальне право України» для широкого кола населення.

Апробація результатів дослідження. Окремі положення дослідження було представлено у тезах доповіді на п'ятій Всеукраїнській студентській науково-практичній конференції «Реформування правової системи України під впливом євроінтеграційних процесів».

Публікації. За результатами дослідження опубліковано 1 праця (тези виступів):

Галуцько О.В. Погляди на питання природи місцевого самоврядування: матеріали п'ятої Всеукраїнської студентської науково-практичної конференції «Реформування правової системи України під впливом євроінтеграційних процесів». Збірка тез готується до друку.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

Повний обсяг роботи становить ___ сторінки: основний текст – 45 сторінок, обсяг, що займає список використаних джерел і літератури (___ найменувань) – ___ сторінок.

РОЗДІЛ 1

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття, сутність муніципальної влади першого рівня

На сьогодні в Україні постійно піднімається питання надати більше повноважень органам муніципальної влади першого рівня, бо лише на місцях краще видно які питання необхідно вирішувати у першу чергу, куди необхідно внести капітовкладення щоб населення отримувало якісні різного роду послуги.

З моменту проголошення незалежності України й до сьогодні простежується тенденція демократичних трансформацій у процесі становлення та розвитку в державі громадянського суспільства, яке за сучасних умов стає підґрунтям забезпечення та реалізації соціокультурних, економічних і політичних інтересів суб'єктів суспільних відносин, становить собою відкриту систему, елементи якої характеризуються гнучкістю, динамічністю, взаємозв'язком і взаємодією. При цьому головною передумовою належного функціонування громадянського суспільства в будь-якій країні є формування мережі різноманітних об'єднань громадян, через які безпосередньо реалізується взаємодія держави й суспільства [19].

На даний час в Україні відбулась часткова децентралізація державної влади, і назріла необхідність проведення децентралізації, яка зумовлює необхідність запровадження регіонального самоврядування на всіх рівнях територіального поділу держави. Так, на думку науковця В. Борденюк, визначає доцільність запровадження самоврядування на рівні районів та областей, оскільки право на місцеве самоврядування повинно визнаватися не лише за територіальними громадами сіл, селищ та міст, а й за територіальними колективами районів і областей [6, с. 21]. Звертаючись

до історичного аспекту то у грудні 1990 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про місцеві Ради та місцеве самоврядування», в основу якого було закладено принцип децентралізації влади, самостійності і незалежності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. У подальшому цей Закон втратив чинність. Свого часу науковець Ю. Панейко, писав, що вся наука про самоврядування веде свій початок від спроби розв'язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу, чи є вона незалежною від держави публічно-правовою корпорацією або міцно включена в державний організм і виконує тільки функції органу держави [43, с.17].

У 1992 р. Верховною Радою України прийнято Закон «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», в якому місцеве і регіональне самоврядування розглядалися у класичному вигляді як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, Законів України. В основу була покладена громадівська теорія місцевого самоврядування.

Чинна Конституція зберегла цей підхід і визначила місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села, чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140), що стало одним із конституційних інститутів [25].

Суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування та інші, тісно пов'язані з ними суспільні відносини, регулюються нормами муніципального права України, яке належить до публічного права тому, що воно стосується самостійного інституту публічної влади – безпосередньої і представницької місцевої (локальної) влади [47]. У своєму дослідженні О.Донченко вважає, що функціонування у державі повноцінного, ефективно діючого місцевого самоврядування — показник

рівня демократії та одна з визначальних умов побудови правової держави і громадянського суспільства. Адже саме через місцеве самоврядування реалізується ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішуються важливі питання взаємодії держави, територіальної громади, особи. Важливим елементом системи місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення. Вони посідають особливе місце в системі місцевого самоврядування, оскільки є максимально наближеними до жителів міста, а тому добре обізнаними з їх повсякденними потребами й інтересами. Наділення цих органів місцевою радою власними й делегованими повноваженнями щодо сприяння в наданні населенню послуг життєзабезпечення на певній території, участі в реалізації місцевих програм розвитку сприяє більш повному задоволенню соціальних, культурних, побутових та інших потреб членів територіальної громади, підвищенню ефективності функціонування інституту місцевого самоврядування. Це є також свідченням децентралізації управління з окремих питань місцевого значення в межах системи місцевого самоврядування [14, с.23-30]. Децентралізація є способом територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень у визначених сферах суспільного життя структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [13, с. 27].

Питання стосовно природи права на місцеве самоврядування обговорюється вченими давно, але однозначні погляди серед дослідників, на сьогодні, відсутні. Саме слово «самоврядування» за етимологічним змістом є протилежністю до «бути керованим», тобто означає властивість суб'єкта на противагу об'єкту, і зважаючи, що мова йде про правовідносини, то властивість суб'єкта прав – юридичної особи. Оскільки таким чином самоврядування не може відображати нічого окрім права чи обов'язку самостійно управляти; звідси випливає, що самоврядування

може здійснюватися лише юридичною особою, оскільки лише вона має таку здатність [32, с.609].

Сучасну цивілізовану демократичну державу неможливо уявити без повноцінної та дієвої системи місцевого самоврядування. Якою досконалою не була б державна влада в центрі, вона ніколи не стане життєздатною та ефективною, якщо не буде самоврядування на місцях. Світовий досвід свідчить: чим більше розвинуті держава та громадянське суспільство, тим більшою є роль та значення місцевого самоврядування, тобто розвивається самоврядування - прогресує в своєму просуванні держава та суспільство, а якщо воно занепадає – руйнується міць держави та розквітання суспільства [64, с. 14-18.].

Отже, з урахуванням думок вчених про місцеве самоврядування ми можемо прийти до висновку, що це постійно оновлюваний та змінюючий орган діяльність якого направлена на самореалізацію потреб населення, укріплення громадянського суспільства, а звідси відповідно і держави у цілому.

Для визначення природи місцевого самоврядування слід звернутися до законодавчого визначення цього складного політико-правового явища. З'ясування сутності місцевого самоврядування вимагає дослідження усього різноманіття його концепцій, яким в свою чергу характерна історична обумовленість та логічна наступність.

Відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування – це право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [26].

Статтею 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено конституційне визначення місцевого самоврядування як гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно, тобто через різноманітні форми безпосередньої

демократії, або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [56].

Що ж стосується терміна «місцеве», то в законодавстві ряду зарубіжних країн, наприклад, у деяких країнах англосаксонської системи, використовується поняття «муніципальне», «муніципалітет» (від латинського «municipium»: «munis» – тягар і «саріо», «ресіріо» – приймаю) [28], яким ще у Давньому Римі визначали місцеве управління, що займалося вирішенням проблем міст, розпорядженням господарськими об'єктами, призначеними для задоволення загальних потреб жителів міст.

Один із перших, російський дослідник, М. Лазаревський, під самоврядуванням розумів децентралізоване державне управління, де децентралізація забезпечується системою таких юридичних гарантій самостійності органів місцевого державного управління, які поряд із тим створюють їх тісний зв'язок з даною місцевістю та її населенням. Тому, встановлення точних меж втручання центральних установлень та наділення компетенцією місцевих органів, правами, забезпеченими юридичними засобами захисту, будучи юридичною гарантією самостійності цих органів, створює у найвищій ступені забезпечене самостійне положення органів самоврядування [32, с.636-638]. Як відомо, в основі державницької теорії місцевого самоврядування лежить ідея децентралізації частини державної виконавчої влади на рівень територіальних громад та обраних ними органів, при цьому джерелом влади є весь народ, а не його частина (громада). Прихильники ж громадівської теорії місцевого самоврядування розглядають його суб'єкт – громади – як самостійне джерело публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною «муніципальною» владою. На думку М. І. Корнієнко, «за сучасних умов тільки державницька теорія місцевого самоврядування є більш життєвою та прийнятною для України» [24, с. 629].

Якщо говорити то під децентралізацією (від лат. de... префікс, що означає скасування, припинення, і centralis – серединний, центральний) необхідно розуміти процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів при одночасному звуженні прав і повноважень центру [69, с. 168].

Таким чином на думку більшості вчених, вищевказані положення вказують на громадівську теорію місцевого самоврядування, яка визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами - жителями сіл, селищ і міст, які є «природними» адміністративно-територіальними одиницями. Такий підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування обумовлений історично. Саме в «природних» адміністративно-територіальних одиницях, які створилися історично та природним шляхом, відбувалося об'єднання людей для захисту, господарювання, вирішення спільних проблем. Ці проблеми обговорювалися на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управління жителі обирали відповідних осіб (органи) - вождів, старійшин, ради тощо. Подібна система дістала назву громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування [27]. Статтею 7 Конституції України закріплено, визнається та гарантується місцеве самоврядування.

Тобто, Основний Закон відносить місцеве самоврядування до рівня природного права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення. Існування цього права не залежить від визнання чи не визнання його державою [7].

Тим самим, територіальна громада розглядається як рівна державі інституція, що має природне та невідчужуване право самостійно вирішувати питання місцевого значення, регулюючи свої власні справи без втручання з боку держави.

Свого часу А. Хенель, О. Меєр; Г. Еллінек зазначали, що «у самостійній сфері своєї діяльності громада здійснює своє право, у делегованій – вона є орган держави» [17, с.477].

Таким чином, конституцією закріплено природне право кожної людини утворювати територіальні громади, діяльність яких корегується за допомогою нормативно-правових актів які визначають їх форми та межі діяльності, а Конституція гарантує таку діяльність.

Крім того, з положень про природне право громади виводився ряд елементів поняття самоврядування: 1) воно є управлінням власними справами громад, за своїм змістом відмінними від справ державного управління; 2) громади виступають суб'єктами належних їм прав, відособленими від держави юридичними особами, через що будь-яке незаконне втручання держави до справ громади є порушенням її прав, та 3) посадові особи врядування громад суть органи не держави, а громад, або, в їх особі, самого суспільства [36, с.57]. Науковець А.Коваленко вказує, що територіальна громада виступає як центральний суб'єкт місцевого самоврядування, що має природне право на самостійне вирішення питань місцевого життя в межах Конституції і законів. Юридична природа територіальної громади двоєдина: громада має природні права і водночас позитивні права та несе юридичну відповідальність за їх реалізацію [22, с.83].

На підставі проведеного аналізу можна стверджувати, що місцеве самоврядування - це закріплене в законодавстві природне право кожного громадянина, реальна здатність і діяльність територіальних громад по вирішенню питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, за порушення яких може настати відповідна юридична відповідальність

Визначити характер місцевого самоврядування можливо за певним переліком притаманних лише йому ознак, а саме:

1. Має децентралізований управлінський характер, оскільки не передбачає наявності ієрархічної структури.
2. Здійснює публічну владу на певній територіальній одиниці з метою прийняття та реалізації рішень місцевого характеру.
3. Є інститутом народовладдя, що забезпечує реалізацію питань місцевого значення самим суб'єктом самоврядування.
4. Здійснюються обраними представниками населення, що мешкає на певній території.
5. Є самостійним інститутом, що організаційно відокремлений від державних структур і має недержавний характер.
6. Несе відповідальність за свою діяльність перед населенням і державою у разі невиконання чи порушення повноважень [21]. Окрім того, у сучасних дослідженнях відзначається, що хоча муніципальна служба за багатьма своїми параметрами подібна до державної, але в той же час особливості місцевого самоврядування, як-то представництво місцевих інтересів, власна компетенція, фінансова автономія, не дозволяють ні у теоретичному, ні у практичному плані ототожнювати муніципальну службу із державною [45, с.140].

В юридичній літературі існують й інші підходи до визначення цих ознак, зокрема:

1. Місцеве самоврядування займає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, виступаючи специфічною формою публічної влади, яка не є складовою частиною державного механізму.
2. Місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення – предмети відання, перелік яких закріплюється законодавством.
3. Одним із специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада. Її специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб'єкта. Як відомо, під управлінням

розуміють будь-який цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Але в умовах самоврядування очевидно сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Таким чином, є не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна самоуправлінська.

4. Самостійність місцевого самоврядування, яка знаходить свій вияв у організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у рамках компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [20].

У німецькому конституційному праві органи самоврядування знаходять прояв у так званих «п'яти суверенітетах громад», а саме:

-у межах «фінансового суверенітету» кожна громада вправі самостійно розпоряджатись власними доходами й розходами, включаючи обкладання населення певними податками;

-організаційний суверенітет дає громаді можливість затвердити у статуті форму свого управління;

-штатний суверенітет дозволяє громаді визначати чисельність персоналу, необхідного для управління, вирішувати питання оплати власних працівників, їх підвищення по службі, або відставки;

-в рамках суверенітету планування громади згідно закону поділяють власну територію на промислові, жилі й зелені зони та визначають їх забудову;

-відповідно до статутного й правового суверенітету вони можуть приймати акти громади, що мають обов'язкову юридичну силу [65, с.21-22].

У сучасній юридичній літературі місцеве самоврядування визначається як: 1) система, що складається із сукупності демократичних організаційних форм (виборів) та інститутів прямої безпосередньої демократії (референдумів), інших форм волевиявлення населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці і виборних та інших

органів, що реалізують його цілі, завдання та функції [61, с. 3]; 2) форма здійснення державних функцій за допомогою незалежних – тією чи іншою мірою – осіб та установ [39, с. 13]; 3) самостійна діяльність громадян з вирішення питань місцевого значення ; 4) право і спроможність місцевих влад, в межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою частиною громадських справ на свою відповідальність та в інтересах місцевого населення [44, с. 34]; 5) спосіб не тільки децентралізації управління, а й організації та здійснення влади на місцях, який забезпечує самостійне розв'язання громадянами питань місцевого життя, організаційне уособлення управління місцевими справами в системі управління суспільством і державою [31, с. 358]; 6) специфічна, що ґрунтується на державних засадах організація публічної влади й управління на визначеній території, населення якої безпосередньо або через створювані ним органи, з урахуванням місцевих особливостей і традиції, самостійно і під власну відповідальність вирішує питання місцевого значення на основі власних матеріальних і фінансових ресурсів [1].

Таким чином, вищезазначені переліки ознак висвітлюють властивості, які притаманні муніципальній владі першого рівня надають можливість не тільки охарактеризувати його як цілісне явище, але й отримати уявлення про всю значимість.

Місцеве самоврядування слід розглядати як гарантоване державою право та реальну здатність територіальних громад чи їх добровільного об'єднання та органів, які вони обирають, самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування – один з найважливіших атрибутів демократичної правової держави. Він означає: децентралізацію влади; розширення можливостей для участі громадян в управлінні справами держави і суспільства. Місцеве самоврядування у першу чергу направлено

на реалізацію громадянських прав громадян для реалізації інтересів населення через органи місцевого самоврядування.

1.2. Конституційні основи муніципальної влади першого рівня в Україні

Розбудова України набула нового змісту з прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України. Саме з цього моменту розпочався процес демократизації країни.

Конституція України заклала і юридично закріпила концепцію взаємовідносин держави і людини, що відповідає міжнародним стандартам: 1) людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність та безпека визнаються найвищою соціальною цінністю (ст.3); 2) орієнтованість на загальновизнані цивілізовані демократичні цінності в галузі регулювання правового статусу людини і громадянина; 3) превалювання прав і свобод людини над її обов'язками; 4) значно зменшено кількість обов'язків; 5) встановлення так званого принципу «служіння держави людині», а не навпаки; 6) знято багато обмежень, що стосуються прав людини, закріплено правовий порядок, який ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; адміністративні органи та їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі і в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 7) розширено і збагачено комплекс гарантій прав людини та громадянина [61, с.79].

В Україні створено систему нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини в галузі місцевого самоврядування. В основі якої є : Конституція України; закони України; міжнародні правові акти,

узгоджені Верховною Радою України; підзаконні нормативно-правові акти. Серед міжнародно-правових актів, які здійснюють вплив на регулювання правовідносин у галузі місцевого самоврядування, чільне місце посідають Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, Європейська Хартія про місцеве самоврядування, міжнародні Договори, які ратифіковані Верховною Радою України, а також рішення міжнародних судових органів.

Конституція України – це єдиний, що володіє особливими юридичними властивостями, нормативно-правовий акт, за допомогою якого український народ виражає свою суверенну волю, установлює основні принципи устрою суспільства і держави, визначає систему і структуру державної влади і місцевого самоврядування, механізми реалізації державно-владних повноважень, основи правового статусу особи, територіальний устрій держави [26; 60, с.9].

Сучасну цивілізовану демократичну державу неможливо уявити без повноцінної та дієвої системи місцевого самоврядування. Якою досконалою не була б державна влада в центрі, вона ніколи не стане життєздатною та ефективною, якщо не буде самоврядування на місцях.

У ст.140 Конституції України місцеве самоврядування визначено як право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [25].

Конституція України закріплює такі основні положення щодо здійснення місцевого самоврядування: 1) носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5); 2) в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7); 3) від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених

цією Конституцією (ст. 13); 4) органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); 5) кожний громадянин має право знайомитися в органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ст. 32); 6) громадяни мають право вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38); 7) усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40) та багато інших, які безпосередньо стосуються діяльності органів місцевого самоврядування і закріплені в окремому її розділі [25].

Конституція України право місцевого самоврядування закріплює лише за територіальною громадою, що визначається як сукупність жителів самоврядної територіальної одиниці (села, селища, міста) чи добровільне об'єднання жителів декількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр, тобто жителів «природних» адміністративних одиниць. Право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, закріплене в ст.140 Конституції України, забезпечується правом кожного громадянина брати участь у місцевому самоврядуванні. При цьому, згідно ст.3 Закону будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні за ознаками їхньої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних й інших переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового стану, терміну проживання на визначеній території, за мовним чи іншими ознаками забороняється. Крім того, Конституція України гарантує громадянам право обирати і бути обраними в органи місцевого самоврядування, право брати участь у місцевих референдумах, право рівного доступу до служби в органи

місцевого самоврядування, право направляти індивідуальні і колективні письмові звернення або особисті звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування [51].

В Конституції стосовно місцевого самоврядування переважають уповноважуючі правові норми, які закріплюють право суб'єктів конституційно-правових відносин вчиняти ті чи інші позитивні дії, визначають рамки їх повноважень. За таких умов є можливість вибрати форми самих дій, не виходячи, за межі чинного законодавства.

Так, Основний Закон виділив первинний суб'єкт – територіальну громаду, визнав за нею, а також її органам – публічно-владні повноваження; визначив матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування; закріпив форми здійснення самоврядування (безпосередньо – через участь у виборах та референдумах, опосередковано – через представницькі органи – місцеві ради); визначив у системі місцевого самоврядування суб'єкти, які представляють спільні інтереси територіальних громад – районні та обласні ради; запровадив у системі місцевого самоврядування посаду сільського, селищного, міського голови, що обирається територіальною громадою, а також органи самоорганізації населення.

Особливість становлення в Україні місцевого самоврядування полягає в тому, що воно відбувається одночасно з утвердженням громадянського суспільства. Ю.М. Тодика характеризує це суспільство як систему самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, які забезпечують умови для реалізації приватних інтересів і потреб індивідів і колективів, для життєдіяльності соціальної, культурної і духовної сфер, їх відтворення і передачі від покоління до покоління [61, с. 285]. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22 Конституції). У зв'язку з цим, не можуть бути скасовані чи звужені

за змістом права громадян України, які пов'язані з участю у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції); право на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38).

Важливе право закладене вже в самому понятті «територіальна громада». Її складають жителі сіл, селищ та міст. Конституція надає їм право самостійно обирати місце проживання (ст. 33). Тобто членство в територіальній громаді відбувається шляхом природного розселення. До суб'єктів, що забезпечують реалізацію повноважень місцевого самоврядування, належать перераховані в Конституції України та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» органи, підприємства, установи, організації, їх посадові особи, а також людина та громадянин [56]. Суб'єктами конституційних правовідносин у системі місцевого самоврядування є: територіальна громада; сільські, селищні, міські ради; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; депутати сільських, селищних, міських, районних, районних у містах, обласних рад; депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим; постійні комісії рад; виборчі комісії з виборів органів місцевого самоврядування; органи самоорганізації населення [40].

Якщо говорити про такі суб'єкти правовідносин, як територіальна громада, сільський, селищний, міський голова, то установчий характер на їх формування має виключно Конституція, оскільки до її введення в дію цих суб'єктів просто не існувало. До компетенції обласних та районних рад віднесено підзвітність і підконтрольність їм відповідних державних адміністрацій, в окремих випадках – вияв недовіри керівникам цих адміністрацій (ст. 118 Конституції).

Звідси висновок, що його суб'єкти мають законодавчі підстави на їх підтримку з боку держави, а при потребі, за її відсутності, право

добиватись її надання.

Систему місцевого самоврядування, згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», складають: по-перше, форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальних громад (місцеві референдуми (стаття 7), загальні збори громадян (стаття 8), місцеві ініціативи (стаття 9), громадські слухання (стаття 13), інші форми прямого народовладдя, які можуть бути передбачені статутами територіальних громад); по-друге, органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.); по-третє, органи місцевого самоврядування [29,с. 195–196].

Статтею 145 Основного Закону: «Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку». Виходячи з цього, судам загальної юрисдикції мають бути підсудними будь-які порушення прав місцевого самоврядування, які віднесені до його компетенції.

Отже, виходячи із вищеперерахованого Конституції притаманний найбільший рівень для розвитку демократичних засад у системі місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування у різних проявах служить інструментом участі найширших верств населення в управлінні державою.

РОЗДІЛ 2

ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Особливості формування сільських, селищних, міських рад

У ст. 3 Конституції України проголошено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Стаття 119 Конституції України визначає, що місцеві державні адміністрації забезпечують на відповідній території, законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян [26].

Інститут місцевого самоврядування в його нормативно-правовому закріпленні неможливо розглядати у відриві від муніципальних прав і свобод, які втілюють суб'єктивні фактори функціонування відповідних інститутів як засоби реалізації кожним громадянином своїх можливостей приймати участь у вирішенні місцевих питань, у використанні матеріальних і духовних благ, якими володіє конкретна територіальна громада.

Конституцією та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом (ст. 71 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»): встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 21) заборона обмежувати права територіальних громад на місцеве самоврядування за винятком умов воєнного чи надзвичайного стану; право громади мати самостійну символіку (герб, прапор тощо), яка

відображає її історичні, культурні, соціальні та інші місцеві особливості, традиції і статут — необхідний елемент правової основи місцевого самоврядування: врахування думки населення відповідної території при вирішенні питань про зміну кордонів громади, найменування, перейменування населених пунктів (наприклад, шляхом проведення консультативного референдуму). Представницькі органи слід вважати провідними в системі місцевого самоврядування. Адже вони обираються виборцями на основі рівного, прямого і загального виборчого права таємним голосуванням і виражають волю своїх виборців; затверджують місцевий бюджет, звіт про його виконання, місцеві програми соціально-економічного розвитку; визначають основні напрями розвитку територій; установлюють місцеві податки і збори; здійснюють стратегічну функцію в управлінні комунальною власністю, встановлюють порядок управління і розпорядження цією власністю [34]. Таким же чином формування сільських, селищних рад повинно здійснюватись на засадах виборності. Так, В. Олуйко вказує, що «...місцеві вибори є формою прямого волевиявлення членів територіальної громади з метою формування органів місцевого самоврядування та наділення повноваженнями посадових осіб місцевого самоврядування шляхом голосування членів територіальної громади і визначення результатів такого голосування встановленою більшістю» [41, с. 91–99].

Тобто, вибори є одним з чинників формування відповідальності публічної влади перед громадою; забезпечують представництво інтересів різних соціальних груп територіальної громади; виражають суспільну думку на місцях; розвивають інститут місцевого самоврядування; виконують організуючу дію з формування ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності населення; виконують роль дієвого політичного контролю територіальної громади за діяльністю відповідної сільської, селищної ради, їх посадових осіб.

В Україні засади, організація і порядок проведення виборів депутатів сільських, селищних рад, а також сільських, селищних голів обумовлені Виборчим Кодексом України [11]. Так статтею 7 цього кодексу, передбачено, що вибори в Україні є загальними. Право голосу мають громадяни України, яким на день голосування виповнилося 18 років. Не має права голосу громадянин, визнаний судом недієздатним. Громадяни України, які мають право голосу, є виборцями. Підставою реалізації виборцем свого права голосу на виборах є його включення до списку виборців на виборчій дільниці відповідно до цього Кодексу. Право голосу на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим мають виборці, які проживають на території Автономної Республіки Крим. Право голосу на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради, сільського, селищного, міського голови мають виборці, які належать до відповідної територіальної громади. Право голосу на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та сільського, селищного, міського голови мають виборці, які належать до відповідної об'єднаної територіальної громади. Право голосу на виборах депутатів районної ради мають виборці, які належать до однієї з територіальних громад відповідного району. Право голосу на виборах депутатів обласної ради мають виборці, які проживають на території області. Право голосу на виборах депутатів районної у місті ради (у місті з районним поділом, де утворені районні у місті ради) мають виборці, які належать до територіальної громади відповідного міста і проживають на території відповідного району в місті. Право голосу на виборах старости села, селища мають виборці, які належать до відповідної об'єднаної територіальної громади і проживають на території відповідного села, селища, що входить до складу об'єднаної територіальної громади. Право голосу на додаткових виборах депутатів сільської, селищної, міської ради мають виборці, які належать до територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному Законом

України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначаються його виборчою адресою (крім випадків, передбачених законом) [11]. Так, у книзі четвертій Виборчого кодексу статтею 192 передбачено, що вибори депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті ради проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста, територія утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади, територія району в місті. У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів. Вибори депутатів районної ради проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, межі яких збігаються з межами сіл, селищ, міст, територій об'єднаних сільських, селищних, міських територіальних громад, що входять до складу відповідного району. У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

2. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) рад проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади, від

регіональних (республіканських в Автономній Республіці Крим, обласних, міських) організацій політичних партій .

3. Вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб) голови проводяться за виборчою системою відносної більшості в єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади.

4. Вибори міського (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської територіальної громади.

5. Вибори старости села, селища проводяться за виборчою системою відносної більшості в межах території села, селища у складі об'єднаної територіальної громади.

6. Вибори старости села, селища проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія одного або декількох населених пунктів (сіл, селищ), визначених сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою (далі - старостинський округ).

Стаття 193. Право бути кандидатом на місцевих виборах: депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою села, селища може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України. Депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою села, селища не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи

корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Місцеві вибори можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними, додатковими або першими. Чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, старост села, селища, обраних на попередніх чергових місцевих виборах. Рішення про проведення чергових виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів, старост села, селища приймається Верховною Радою України. Позачергові місцеві вибори призначаються Верховною Радою України у разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, сільського, селищного, міського голови, а також в інших випадках, передбачених законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Таке рішення приймається Верховною Радою України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради, сільського, селищного, міського голови. Позачергові вибори старости села, селища призначаються радою відповідної об'єднаної територіальної громади в разі дострокового припинення повноважень старости села, селища. Повторні вибори депутатів (депутата) сільської, селищної, міської, районної у місті (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної ради в багатомандатному окрузі, сільського, селищного, міського голови, старости села, селища призначаються відповідною територіальною виборчою комісією в порядку, встановленому цим Кодексом. Повторні вибори проводяться у разі: визнання проведених виборів в окремому виборчому окрузі недійсними; визнання проведених виборів у цілому або в окремому виборчому окрузі такими, що не

відбулися; визнання особи, обраної депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної ради в багатомандатному окрузі, сільським, селищним, міським головою, старостою села, селища, такою, що відмовилася від мандата чи не набула мандата; обрання у багатомандатному окрузі з виборів депутатів сільської, селищної, міської, районної у місті (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної ради депутатів у кількості, меншій за кількість мандатів у цьому окрузі. Проміжні вибори депутата призначаються у відповідному багатомандатному окрузі у зв'язку з достроковим припиненням повноважень депутата відповідної ради, обраного у цьому окрузі, або у разі визнання особи, обраної депутатом відповідної ради у відповідному окрузі, такою, що відмовилася від мандата. Додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад від територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», призначаються Центральною виборчою комісією в порядку, визначеному цим Кодексом. Депутати сільських, селищних рад, обрані на додаткових виборах, здійснюють свої повноваження до обрання нового складу ради на наступних чергових місцевих виборах у порядку, встановленому Конституцією України, цим Кодексом та законами України. Протягом останніх шести місяців повноважень депутатів, обраних на попередніх чергових місцевих виборах, додаткові вибори не призначаються та не проводяться. Перші вибори депутатів, сільських, селищних, міських голів призначаються Центральною виборчою комісією у порядку, визначеному законом [11].

Отже, інститут місцевого самоврядування в Україні виявився досить ефективним і набуває все більшої ваги у розвитку територіальних громад. Так, територіальна громада, формуючи орган місцевого самоврядування, насамперед керується власним баченням того, яким чином має виглядати майбутня сільська, селищна рада.

2.2. Правовий статус голів сільських, селищних, міських рад

В Україні виконавчі органи місцевого самоврядування діють тільки на місцевому рівні у вигляді виконавчих комітетів, відділів, управлінь та інших створюваних радами виконавчих органів. Право створювати власні колегіальні виконавчі органи у районних і обласних рад стане можливим тільки у випадку запровадження в Україні регіонального самоврядування.

В структурі місцевого самоврядування є сільський, селищний, міський голова, який відіграє ключову роль у функціонуванні місцевого самоврядування. Не являючись органом місцевого самоврядування, голова одночасно очолює виконавчий комітет і головує на засіданнях місцевої ради. На думку, Є.Курінного, державне управління втратило своє монополіне положення на місцевому рівні. Враховуючи, що такі форми реалізації виконавчої влади, як державне і комунальне управління, переслідують майже однакові цілі, покликані відстоювати інтереси та потреби одних і тих самих громадян, використовують арсенал однакових функцій (планування, регулювання, контроль), буде цілком доцільно розглядати їх спільно, в рамках владно-управлінської діяльності [30, с. 28]. Вирішення питання про роль головної посадової особи територіальної громади міста, можливість його характеристики як самостійного органу повинно здійснюватися з урахуванням того, що принцип поділу влади в місцевому самоврядуванні не діє, і місцева рада – це орган, який складається з двох частин: представницької та виконавчої. Постановка питання про самостійну роль голови, надання йому властивостей органу виникає з того, що його посада порівнюється з посадою президента в системі вищих органів влади [59, с. 16].

Правовий статус голів сільських, селищних, міських рад визначений Конституцією, Законом України «Про місцеве самоврядування

в Україні» тощо. Сільський, селищний, міський голова, згідно зі ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю. На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом. Повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [56]. Оскільки на голову покладено здійснення функцій представника влади, а його посада пов'язана з виконанням розпорядчих та адміністративно-господарських обов'язків, він вважається, як уже зазначалося, посадовою особою (ч. 1 ст. 12 Закону) . Тому порушення головою відповідної ради обов'язків, зумовлених його службовим статусом, що завдало істотної шкоди державним чи громадським інтересам, правам та інтересам громадян або інтересам суб'єктів підприємницької діяльності вважається посадовим

злочином і карається на підставі відповідних статей Кримінального кодексу України [53].

Строк повноважень голови — п'ять років. Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення відповідною сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчується в момент вступу на цю посаду іншої, обраної відповідно до закону особи, крім випадків дострокового припинення його повноважень [36 с. 159.].

Крім того сільським, селищним, міським, районним у містах радам надано право: мати об'єкти комунальної власності за межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць (п. 3 ст. 93 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Сільський, селищний, міській голова виступає одноосібним представником територіальної громади та її виконавчих органів, головує на засіданнях ради. Повноваження сільського, селищного, міського голови, визначені у ст. 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» згідно з таким принципом: голова здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені Законом про місцеве самоврядування та іншими законами України, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчого комітету. В межах своїх повноважень голова видає розпорядження. Повноваження сільського, селищного, міського голови — це закріплені на законодавчому рівні права та обов'язки, необхідні йому для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на території села, селища, міста. Його повноваження починаються з оголошення відповідною виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються вступом на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи, крім випадків дострокового припинення його повноважень. Частиною 3 статті 143 Конституції України визначено перелік найважливіших питань місцевого значення, віднесених до відання

відповідних територіальних громад та утворюваних ними органів місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року (ст. 79) передбачає дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у разі: його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складання ним повноважень; припинення його громадянства; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлених цим Законом; визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; його смерті. Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Інші підстави можуть мати політичний характер, наприклад, затяжний конфлікт з відповідною радою і т. д [49].

Сільському, селищному, міському голові, який є головною посадовою особою відповідної територіальної громади, наданий Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. широкий спектр повноважень. У процесі їх аналізу їх можна умовно поділити на такі групи. По-перше, це повноваження з організації роботи міської ради, сесій ради, а, також органів, які вони утворюють (їх можна назвати шіутрішньоорганізаційно-правовими). Від того, як ефективно здійснена підготовча робота з проведення сесії, залежить зміст самої роботи ради. На жаль, практика роботи місцевих рад свідчать, що ця ділянка роботи є найбільш слабкою, найчастіше — голова є об'єктом критики депутатів, а головне — одна з причин неефективності сесій. Діяльність депутатів з підготовки сесій здійснюється, як правило, в таких напрямках: вибір питань, що вносяться на сесію, їх підготовка і складання відповідних документів; участь депутатів у підготовці питань; проведення організаційно-технічних заходів [49].

Таким чином, вибір питань є ключовим моментом у роботі з підготовки сесії. Він здійснюється, виходячи з назрілих проблем державного, господарського та соціально-культурного будівництва з урахуванням думок і пропозицій депутатів, органів ради та населення, відповідно до плану роботи ради. Враховуючи, що підготовча робота проводиться, як правило, в період підготовки сесій, безпосередньо перед її проведенням, особливого значення в успішному її здійсненні набуває діяльність сільського, селищного, міського голови, яка полягає в організації роботи по залученню депутатів та широкого кола зацікавлених осіб. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року організація підготовки сесії відповідної ради покладена на сільського, селищного, міського голову (пп. 2 п. 3 ст. 42). Таким чином, удосконалення цієї практики є одним із важливих резервів поліпшення ефективності та якості роботи рад. Сільський, селищний, міський голова має також право вносити пропозиції і формувати порядок денний сесій ради та головувати на її пленарних засіданнях, вносити на її розгляд пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря (пп. 4, 8 п. 3 ст. 42).

На пленарному засіданні ради сільський, селищний, міський голова вносить на розгляд ради пропозиції щодо кількісного і персонального йкладу виконавчого комітету, структури і штату виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету. Він також здійснює керівництво апаратом відповідної ради та її виконавчим комітетом (пп. 5, 6, 7 п. 3 ст. 42).

Сільський, селищний, міський голова також укладає від імені відповідної територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а щодо питань, які віднесено до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження ради (пп. 16 п. 3 ст. 42). Він також є уповноваженою особою, наділеною правом підписання рішень ради та її виконавчого комітету (пп. 3 п. 3 ст. 42).

По-друге, це повноваження, пов'язані із забезпеченням реалізації міською територіальною громадою форм безпосереднього (прямого) волевиявлення (електорально-організаційні). У межах цих повноважень сільський, селищний, міський голова забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, міської ради, її виконавчого комітету, а також скликає загальні збори громадян за місцем їх проживання (пп. 11, 12 п. 3 ст. 42), а виходячи з того, що він є головою відповідної ради (ч. 2 ст. 141 Конституції України) участь в організації референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування (пп. 19 п. 1 ст. 26).

По-третє, це повноваження міського голови в галузі програмування розвитку територій місцевого самоврядування, бюджету та фінансування (інституційно-організаційні). У результаті реалізації цих повноважень він забезпечує підготовку проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, які належать до її відання, після чого виносить їх на розгляд ради. Він також є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (зокрема, валютних) коштів, але використовує їх лише за призначенням, визначеним радою (пп. 9, 13 п. 3 ст. 42).

По-четверте, це розпорядчі та представницькі повноваження сільського, селищного, міського голови (управлінсько-організаційні та репрезентативно-організаційні). Він має право призначити на посади та звільняти з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності міської територіальної громади, а також представляє, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, громадянами, в міжнародних відносинах відповідно до законодавства (пп. 10, 14 п. 3 ст. 42).

По-п'яте, це повноваження в галузі забезпечення законності, охорона прав та свобод людини і громадянина на території міської територіальної громади (вітально-організаційні). Сільський, селищний, міський голова забезпечує в межах делегованих йому законом повноважень діяльність органів виконавчої влади на відповідній території дотримання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади. Він також має право звертатися до суду з приводу визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів (пп. 1, 15 п. 3 ст. 42) [49].

Сільський, селищний, міський голова забезпечує на відповідній території дотримання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань. Обов'язком голови відповідної ради є розгляд заяв, скарг та пропозицій. Він також веде особистий прийом громадян з метою задоволення їх вимог. Сільський, селищний, міський голова здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені відповідними нормативними актами, якщо вони не належать до виключних повноважень ради або не віднесено радою до відання її виконавчих органів (пп. 17, 18, 19 п. 3 ст. 42).

У межах своїх повноважень сільський, селищний, міський голова видає розпорядження (пп. 20 п. 3 ст. 42). За своїм призначенням ці акти є організаційно-розпорядчими. Розпорядження голови, як і інші підзаконні нормативні акти, мають певну сферу дії — у просторі, в часі та за колом осіб. Вони обов'язкові до виконання та дотримання суб'єктами, яким адресовані. На розпорядження сільського, селищного, міського голови поширюються загальні вимоги законності, основними з яких є: прийняття їх у межах своєї компетенції; дотримання встановленого процесу підготовки та прийняття розпорядження і набрання ним законної сили. По-

шосте, це повноваження щодо здійснення контролю з боку міської ради за діяльністю міського голови (реординаційно-контрольні повноваження). Перш за все, сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень перед державою, територіальною громадою, радою, юридичними і фізичними особами (п. 4, 5 ст. 42, ст. 74) [49]. Що ж до інституцій в контексті питання, то «... сільський, селищний, міський голова здійснює й інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо вони не належать до виключних повноважень ради або не віднесені нею до відання її виконавчих органів» (пп. 19 п. 3 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.), а тому не може не контролювати стан суспільних відносин у громаді та стосовно громади і впливати на неї, тобто здійснювати контрольну владу з певних мотивів, які умовно можна поділити на дві групи: законності та справедливості. При цьому до другої можна віднести недоцільність, неекономність, неефективність по очікуванім або фактичним результатам. Питання мотивації здійснення сільським, селищним, міським головою контрольної влади, в контексті законності, не викликає істотних заперечень, тому є менш дискусійним. Як уявляється, тут необхідно звернути увагу тільки на те, що такі елементи статусу та діяльності голови необхідно віднести до консервативного початку його місії. Питання ж мотивації здійснення контрольної влади в аспекті справедливості має, перш за все, контекстний, буквальный характер, належить до прогресивного, творчого початку місії голови, тому є більш дискусійним і потребує доктринального тлумачення [49]. Сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень перед державою (ст. 76 профільного закону), територіальною громадою (ст. 75), радою (п. 5 ст. 42), юридичними і фізичними особами (ст. 77 Закону), а з питань здійснення делегованих

повноважень органів виконавчої влади він підконтрольний відповідним органам виконавчої влади (п. 5 ст. 42)

Важливо також зазначити, що при неналежному здійсненні своїх обов'язків або здійсненні якого-небудь правопорушення сільський, селищний, міський голова в рамках закону несе дисциплінарну, цивільну, адміністративну і кримінальну відповідальність. У той же час не слід забувати і про такий важливий вид відповідальності, як політична відповідальність, яка виражається в добровільній відставці сільського, селищного, міського голови.

Слід акцентувати увагу на тому, що постійне вдосконалення організації діяльності сільських, селищних, міських голів в Україні зумовлюється не тільки тими повноваженнями, які відповідно до чинного законодавства може здійснювати кожний голова, але й політичними та соціально-економічними реаліями відповідного етапу розвитку держави, а також можливостями, що випливають з них, та необхідністю вирішення повсякденних проблем конкретного населеного пункту в контексті задоволення інтересів територіальної громади [37].

Ознайомлення з практикою роботи одноосібних органів місцевого самоврядування всіх рівнів (сільського, селищного, міського) в Україні та її системний аналіз свідчать про те, що організація їх різнопланової діяльності стає більш конкретною, принциповою та відповідальною.

Цілеспрямована, творча робота головних посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад, залучення до участі в заходах широкого активу, гласність сприяють формуванню мотивації членів територіальної громади до участі в діяльності місцевого самоврядування, причому це відбувається на фоні підвищення активності та відповідальності кадрів, більш оперативного вирішення соціально-економічних проблем, які стабілізують ситуацію в цілому в містах, районах, областях, активізації суспільної ефективності та дієвості територіальних громад [48;50]. Значний обсяг повноважень покладений на

сільського, селищного, міського голову в галузі програмування розвитку території, бюджету та фінансування. Згідно з ст. 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» він: забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання; є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою [56].

Таким чином, сільський, селищний і міський голова є виборною посадовою особою територіальної громади, який обирається всім населенням. Його повноваження є багатоплановими та різноманітними. Відповідно до повноважень (компетенції) сільського, селищного голови можна виокремити три основні їх компетентності, необхідні для забезпечення ефективної управлінської діяльності, це управлінська компетентність, професійна компетентність та комунікативна компетентність.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ

3.1. Реформування органів муніципальної влади в контексті адміністративно-територіальної реформи

Місцеве самоврядування в Україні – це один із механізмів здійснення демократичного управління на місцях та розвитку держави і суспільства в цілому. Сучасна регіональна політика ґрунтується на засадах єдності і цілісності державної території, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, географічних і демографічних особливостей, традицій.

Адміністративно-територіальний устрій відіграє важливу роль в організації діяльності місцевого самоврядування, оскільки забезпечує просторові межі діяльності органів місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальний устрій характеризується як обумовлений функціями держави і проведений з урахуванням природно-історичних, економічних, національних та інших особливостей поділ території держави на окремі частини, згідно з яким будується система місцевого самоврядування, інших державних і недержавних органів з метою забезпечення їх практичної діяльності [23, с. 480].

Перші кроки адміністративної реформи дозволили зовсім з іншого боку звернутись до проблеми взаємодії громадянського суспільства і держави. Так, у науковій літературі пропонуються різні шляхи реформування адміністративно-територіального устрою України. Наприклад, існує така точка зору, прибічники якої вважають доцільним: залишити адміністративно-територіальним одиницям звичайні для населення район, місто, селище, ліквідувавши при цьому села, що втратили сьогодні свої особливості і за своїми ознаками та статусом нічим

фактично не відрізняються від селищ; переглянути, де це об'єктивно необхідно та можливо, території та кордони районів і селищ з метою їх укрупнення і зменшення чисельності, об'єднання невеликих сіл та селищ, враховуючи при цьому інтереси і погляди населення; ліквідувати з урахуванням законодавчо закріпленої самостійності та незалежності органів місцевого самоврядування та їх територіальної основи підпорядкованість міст (республіканську, обласну, районну); визначити найменування одиниць і критерії поділу міста з чисельністю населення понад 300 тисяч чоловік [38, с. 125-126.].

Останнім часом, навіть в умовах Європейського союзу, де глобалізація та уніфікація є основними факторами дійсності, процес регіоналізації набуває все більшого значення в усіх вимірах функціонування континенту. Спостерігається процес відновлення традицій, соціальних та культурних зв'язків, які ґрунтувались на регіональних відмінностях, зростання розуміння усіх цінностей, що асоціюються з регіональними та місцевими специфіками. Регіоналізм став ефективною та динамічною силою, що стимулює розвиток та робить можливим вирішення багатьох економічних та соціальних проблем [12, с.66].

Для України важливо проаналізувати ключові елементи досвіду реформування територіальної організації влади, адже реалізація політики інтегрування України до Європейського Співтовариства передбачає необхідність побудови системи управління відповідно до європейських принципів організації управління регіональним і місцевим розвитком та розбудови місцевого самоврядування.

Повна централізація відбувається тоді, коли держава здійснює усі функції управління через систему центральних органів і їхніх служб на місцях. Більш того, усі скільки-небудь важливі рішення приймаються центральними органами: місцеві державні органи є лише виконавцями наказів і інструкцій, що йдуть з центра. При централізації інтересам

місцевого населення звичайно не відповідає не тільки діяльність центральних установлень, але і місцевих, оскільки місцеві установи теж приймають більш-менш активну участь в управлінні.

При централізованій системі управління місцеві органи завжди призначаються центральними і за загальним правилом є для даної місцевості особами зовсім далекими, які не знають місцевих потреб, поглядів і побажань місцевого населення. Разом з тим, уряд, що має на місцях лише призначених чиновників, ніколи не може бути урядом дійсно сильним і авторитетним в очах народу, тому що органи такого уряду населенню далекі; вони користуються владою, наданою їм з центра, але самі центральної влади нічого не дають, тому що ніякого самостійного престижу в очах населення не мають. «Узагалі централізація заохочує в посадових особах ряд морально шкідливих властивостей: бажання вислужитися перед начальством, ставити на перший план волю начальства перед інтересами справи; придушує ініціативу, почуття відповідальності за свої дії, створює пасивне і байдужне відношення до нестатків населення» [52].

Під децентралізацією (від лат. de... префікс, що означає скасування, припинення, і centralis – серединний, центральний) необхідно розуміти процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів при одночасному звуженні прав і повноважень центру [69, с. 168]. В своїй сутності поняття «централізація» (франц. centralisation, від лат. centralis – серединний, центральний) означає зосередження керівництва, управління, організації певних суспільних, політичних процесів в одних руках; характеризується переважно т. з. вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їхні директиви є обов'язковими для нижчих рівнів [69, с. 350].

Україна вже пройшла етап становлення місцевого самоврядування, який започатковано Конституцією України, ЗУ «Про місцеве

самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Відповідно до зазначених нормативно-правових актів місцеве самоврядування діє на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст, від імені яких діють представницькі і виконавчі органи, також діють районні і обласні ради як представницькі органи, що репрезентують спільні інтереси місцевих територіальних громад. З цього виникає, що на даний час в Україні відбулась відносна децентралізація державної влади, і назріла необхідність проведення значної децентралізації, яка зумовлює необхідність запровадження регіонального самоврядування на всіх рівнях територіального поділу держави.

Децентралізація та реформа державного управління визначені в Стратегії серед 10 пріоритетних реформ. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. У тексті Коаліційної угоди чинної парламентської коаліції також значна увага приділена питанням реформи децентралізації та місцевого самоврядування. Головними завданнями визначено: ефективний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади, розподіл повноважень між територіальними рівнями управління на основі принципу субсидіарності, встановлення повних і виключних повноважень органів місцевого самоврядування, гарантування належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, наділення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень, забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів шляхом закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, розширення доходної бази місцевих бюджетів, формування самодостатніх

громад, визначення критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) з урахуванням їх матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин) [10].

Науковець С.Болдирев зазначає, що процес формування територіальної основи місцевого самоврядування в Україні ще не завершений. На практиці виникає ряд проблем, пов'язаних з не зовсім чітким визначенням територіальних кордонів, у межах яких територіальна громада здійснює місцеве самоврядування, а також з тим, що велика частина території України перебуває за межами юрисдикції територіальних громад та їхніх органів. Ця проблема виявляється в тому, що існуюча система адміністративно-територіального поділу України передбачає входження одних населених пунктів до меж інших, у результаті чого виникає так звана ситуація «матрьошки», коли населені пункти, що входять до складу інших, поряд із загальними, мають ще і власні органи місцевого самоврядування. Зазначена проблема може бути вирішена шляхом: 1) забезпечення територіальності місцевого самоврядування, що передбачає втрату населеними пунктами, які перебувають у межах адміністративних кордонів, інших населених пунктів, надання їм статусу самостійних адміністративно-територіальних одиниць; 2) або виділення адміністративно-територіальної одиниці, яка перебуває у межах адміністративних кордонів інших населених пунктів в окрему. У першому випадку органи місцевого самоврядування ліквідуються, у другому – формують свої. Винятком з цього правила є те, що повне або часткове обмеження прав громадян на місцеве самоврядування на окремих територіях можливе, однак лише у виключних випадках (наприклад, захист конституційного ладу, екологічна катастрофа, забезпечення оборони країни тощо), і виключно на підставі закону. Далі він вказує, що

крім того, досить гостро постає проблема, пов'язана з тим, що переважна більшість територіальних громад не має необхідної матеріально-фінансової основи, яка б могла забезпечити належний рівень соціальних послуг, що надаються в системі місцевого самоврядування. На жаль, чинне законодавство України не містить положень, які б передбачали ефективні шляхи та засоби формування самодостатніх територіальних громад. Конституція України передбачає можливість об'єднання територіальних громад лише сіл і не закріплює такої можливості, наприклад, за селищами, містами, які через малу чисельність населення та відсутність необхідної інфраструктури не можуть сформувати матеріально-фінансової бази для ефективного здійснення функцій місцевого самоврядування (ст.140 Конституції України) [5].

Підставою територіального реформування в Україні є створення адміністративно-територіальних одиниць, які відповідно до ст. 4 проекту ЗУ «Про адміністративно-територіальний устрій України» мають бути основою для організації та діяльності органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної влади.

Законопроектом пропонується встановити три рівні адміністративно-територіальних одиниць: громада, райони, регіони. Громада складається з кількох поселень, має визначені в установленому законом порядку межі, що співпадають з межами сусідніх громад та є територіальною основою для діяльності органів місцевого самоврядування з надання жителям визначеного законом переліку публічних послуг. Поселення має становити компактно заселене місце постійного проживання людей, що має сталий склад населення, власну назву, визначені межі та зареєстроване у встановленому законом порядку.

Районом є адміністративно-територіальна одиниця, що складається з громад і є складовою частиною регіону. На рівні району забезпечується діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування районного рівня, які здійснюють надання населенню

визначених законом публічних послуг, надання яких безпосередньо у громадах є неможливим або нераціональним. Регіон призначений для реалізації державної політики щодо комплексного розвитку території та надання населенню визначених законом вузькоспеціалізованих публічних послуг, які не можуть надаватися на рівні районів та громад [54].

Під «регіоном» розуміється відособлена найвища одиниця територіального поділу держави, влада якої незалежна від державної влади, наділена статусом юридичної особи, органами якої є регіональне зібрання, що обирається шляхом безпосередніх виборів, яке здійснює представницькі і контрольні функції та регіональний виконавчий орган, має бюджет з власними джерелами надходження, значну сферу завдань і компетенції, і становить відносно цілісну з господарської, соціальної і культурної точки зору територію [3].

Таким чином, із вищевказаного, що серед науковців України відсутній єдиний підхід до проведення реформ органів муніципальної влади.

Отже, сутністю регіонального самоврядування є делегування державою частини своїх повноважень територіальній громаді для вирішення різних справ, що стосуються саме місцевого самоврядування. Де територіальні громади через утворені ними органи здійснюють публічне управління справами на рівні району і області.

3.2. Європейський досвід реформування муніципальних органів.

За допомогою місцевого самоврядування реалізується право кожного жителя територіальної громади приймати участь в управлінні публічними справами безпосередньо або через обрані органи. Місцеве

самоврядування має характер демократичної децентралізації суть якої полягає в тому, що держава будучи верховною політико-територіальною організацією передає (делегує) виконання частини повноважень державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад) та тим органам, які це населення обирає [8, с. 19].

Аналіз досвіду високорозвинених західних суспільств свідчить про деякі зміни у традиційному погляді на муніципалітети як на основних виробників місцевих благ та послуг, - роль вищезазначеного «найманого працівника» найчастіше беруть на себе не політичні партії, а комерційні організації, що спеціалізуються на наданні того чи іншого виду послуг, активізація діяльності яких на цьому рівні є досить характерною для сучасних розвинутих країн. Завдання органів місцевого самоврядування в останніх найчастіше зводиться до виявлення насущних потреб населення, встановлення пріоритетів, визначення стандартів надання послуг та пошуку найбільш оптимальних шляхів забезпечення цих стандартів. Муніципальні органи, передаючи окремі функції спеціалізованим корпораціям на контрактній основі, все більш перетворюються на «еквіваленти асоціацій споживачів», які виступають у ролі замовників, що лише сплачують послуги, призначені кінцевим споживачам. Діяльність спеціалізованих організацій з надання послуг населенню сприяє деполітизації муніципальних функцій, та дозволяє окремим дослідникам вести мову про своєрідну «тиху революцію», становлення «нової, неполітичної моделі місцевого управління», в межах якої діяльність місцевої влади оцінюється громадянами з точки зору кінцевого результату, ринкових принципів ефективності, а не політичних міркувань [66, с.134-135].

Розглядаючи Європейські держави слід звернути увагу на сусідів України, так наприклад досвід Польщі з реформування місцевого самоврядування є на нашу думку, корисним для України, оскільки у нас

такі ж передумови для подальшого реформування місцевого самоврядування і проведення децентралізації державного управління, яке можливе шляхом запровадження регіонального самоврядування. Регіональне самоврядування є необхідним елементом ефективного функціонування всього інституту місцевого самоврядування в Україні [16, с. 12-13].

У ст.15 Конституції Польщі 1997р. встановлено, що адміністративно-територіальній устрій слугує децентралізації публічної влади, а «засади поділу території держави визначаються законом з урахуванням соціальних, господарських і культурних зв'язків і з метою забезпечення територіальним одиницям здатність виконувати публічні завдання».

Главою 7 Конституції Польщі (ст.161-170) закріплено основні засади територіального самоврядування. Основною одиницею територіального самоврядування є громада (gmina). 2. Інші одиниці регіонального або місцевого і регіонального самоврядування визначаються законом. 3. Громада виконує усі завдання територіального самоврядування, не віднесені до компетенції інших одиниць територіального самоврядування. Одиниці територіального самоврядування є юридичними особами. Їм належить право власності та інші майнові права. 2. Самостійність одиниць територіального самоврядування захищається у суді.

Публічні завдання, що слугують задоволенню потреб самоврядної спільноти, виконуються одиницями територіального самоврядування як власні завдання. 2. Якщо це зумовлено обґрунтованими потребами держави, згідно із законом може бути доручено одиницям територіального самоврядування виконувати інші публічні завдання. Законом визначаються порядок здійснення доручення і спосіб виконання доручених завдань. 3. Спори щодо компетенції між органами територіального самоврядування і державного управління вирішуються адміністративними судами [57].

Одиницям територіального самоврядування забезпечується участь у публічних доходах відповідно до виконуваних ними завдань. 2. Доходами одиниць територіального самоврядування є їх власні доходи, а також загальні субвенції і цільові дотації з бюджету держави. 3. Джерела доходів одиниць територіального самоврядування визначаються законом. 4. Зміни обсягу завдань і компетенції одиниць територіального самоврядування проводяться одночасно з відповідними змінами у розподілі публічних доходів.

Одиниці територіального самоврядування мають право встановлювати ставки місцевих податків і зборів в обсязі, визначеному законом.

Одиниці територіального самоврядування виконують свої завдання через представницькі органи (*organy stanowiące*) і виконавчі органи. 2. Вибори до представницьких органів – загальні, рівні, прямі і відбуваються шляхом таємного голосування. Принципи і порядок висування кандидатів і проведення виборів, а також умови дійсності виборів, визначаються законом. 3. Принципи і порядок виборів, а також припинення повноважень виконавчих органів одиниць територіального самоврядування, визначаються законом. 4. Внутрішня організація одиниць територіального самоврядування визначається відповідно до законів їх представницькими органами [77]. У своєму дослідженні В.Шаповал вказав, що змінами до Конституції, внесеними у березні 1990р., реформували місцеву владу, визначивши засади територіального самоврядування на рівні общини (гміни), а змінами, внесеними пізніше у вересні, передбачили загальні і прямі вибори президента і зменшили строк, на який він обирався, до п'яти років [68].

Так, у ст. 17 ч.1 Конституції Польща записано, що «загал мешканців одиниць базового територіального поділу з огляду на виконання правових приписів є самоврядною спільнотою». Одиниці територіального самоврядування можуть діяти як у сфері публічного права, так і у сфері

цивільного права як юридичні особи, тобто тільки через свої органи. Конституція Республіки Польща закріпила в п. 169 традиційний поділ органів одиниць самоврядування на установчі і виконавчі. Що стосується устрою-столиці Варшави загальнообов'язкове об'єднання гмін наділяється власними завданнями, та визначаються окремим законом, тому ніби становить другий рівень територіального самоврядування [76].

Визначаючи статус голови то, його правовий статус вїта в Польщі (сїльський, селищний, мїський голова) приймає рїшення одноособово, здїйснює управлїння поточною дїяльнїстю виконавчого органу і несе персональну вїдповїдальнїсть перед радою і територїальною громадою за належне виконання публїчних справ. У Польщі, найнижча ланка називається гміна, до компетенції якої вїднесено завдання територїального самоврядування, що передбаченї ч. 1 ст. 7 Закону Польщі «Про самоврядування гміни» та дїляться на на чотири групи: технїчна та соціальна інфраструктура, забезпечення правопорядку і охорона довкїлля. Таким чином, гміна будучи найближче до жителїв покликана виконувати вїсі публїчні справи мїсцевого значення. Завдання гміни мають двї риси: публїчний характер і локальне значення, що вказує на вїдмїннїсть мїж локальним і державним інтересом. Локальний характер публїчних справ означає, що вони виконуються гміною, яка має означену територїю і на користь населення, що там проживає [72, с. 63].

Вїдповїдно до закону існують і вїнші органїзацїйні форми, але вони при цьому не виступають формою територїального самоврядування у буквальному значеннї терміна. На рївнї, нижчому вїд гмінного, можуть створюватися лише допомїжнї одиницї, а саме: солецтва, дїльницї і мїські поселення. Повїти, є другим рївнем територїального самоврядування, виконують тї ж завдання, що й гміни, забезпечуючи вїрїшення тих суспїльних завдань локального характеру, якї гмінам не пїд силу. Вїсі завдання повїту можна подїлити на чотири категорїї. Перша категорїя завдань, виникла у зв'язку з лїквідацїєю районних державних

адміністрації, в результаті чого, на підставі ч. 2 ст. 4 Закону Польщі «Про самоврядування повіту» ці завдання було передано старості, який очолює виконавчий орган повіту. На повіті, зокрема на старосту перейшло управління повітовими службами, інспекціями і охороною (повітові комендатури поліції, повітові комендатури державної пожежної охорони, повітові інспекції будівельного нагляду і т. д.). Функції, які виконують ці служби не належать до завдань повіту, повіт (староста) здійснює лише управління ними. Таким чином, самоврядування на рівні повіту, а особливо староста, який очолює виконавчий орган повіту, здійснюючи управління службами, інспекціями і охороною повіту виконує, у переважній більшості, завдання державної адміністрації, залишаючись при цьому під наглядом демократично обраної ради повіту. Цю категорію завдань можна визначити як завдання повіту державного характеру. Діяльність цих служб фінансуються з державного бюджету, а їх структурні підрозділи не входять до складу виконавчих органів повіту. На думку польського науковця Б. Дольницького, ці завдання не можна віднести ані до власних ані до делегованих. З огляду на їх особливий характер, вони становлять окрему категорію завдань і виконуються лише на рівні повіту [9; 72 с, 285].

Тобто виходячи із вищевикладеного, ми вважаємо, що у Польщі органи муніципальної влади мають широкий спектр завдань, у тому числі і визначення ставок місцевих податків і зборів.

Наступною державою, досвід якої є цікавим для України це Литва. Конституція гарантує право на самоврядування муніципалітетам як адміністративним одиницям території держави; зазначене право реалізується муніципальними радами. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування», муніципальна громада має інституційно гарантоване право на самоврядування, що здійснюється через місцеві органи влади (законодавчі й адміністративні установи). Децентралізація як невід'ємна частина процесу демократизації реалізується через право людей обирати

власні органи влади (їхніх представників), визначати державну політику та державні послуги [67, с.151-155].

У Литві внаслідок реформи адміністративно-територіального устрою була запроваджена дворівнева система: 10 округів та 60 муніципалітетів. Важливим досвідом для України є те, що з самого початку реформування були законодавчо визначені критерії для новостворених муніципалітетів: населення має бути не менше 15 тис. осіб, населення муніципального центру – не менше 3 тис. осіб, центр новоствореного муніципалітету має бути не менш ніж у 20 км від муніципалітету, що реформувався; фінансова спроможність – не менше 20 % бюджету нового муніципалітету (без урахування державних бюджетних грантів) мають включати податки з населення цієї території, оскільки фінансова спроможність нового муніципалітету оцінюється згідно середньої податкоспроможності мешканця даної території у порівнянні з середньою величиною в країні [15]. У Литві муніципалітет є одиницею адміністративного поділу території держави. Громада мешканців муніципалітету має право на самоврядування, гарантоване державою та здійснюване обраною постійними мешканцями муніципальною радою, а також виконавчими й іншими муніципальними організаціями та установами, створеними муніципальною радою й підзвітними їй. Під час оцінювання місцевого самоврядування в Литві варто спиратися на взаємопов'язані моделі компетенцій органів місцевого самоврядування, завдань і взаємодії різних рівнів влади. Моністична модель компетенції та модель уніфікації завдань призводять до моделі відокремлення, тоді як дуалістична модель компетенцій і модель подвійних завдань тяжіє до інтеграційної моделі. У Литві переважає остання, хоча можна помітити й риси інших моделей [70].

Повноваження органів місцевого самоврядування у Литві та спосіб їх формування є подібним до прикладу Польщі. Особливим є те, що у 2010 р. окружні державні адміністрації були розформовані (на рівні

муніципалітетів їх не було з самого початку), а на їх місці були створені 10 рад регіонального розвитку, до складу яких увійшли мери муніципальних утворень, представники муніципальних рад та спеціальний представник від центральної влади. Ради регіонального розвитку є підконтрольними Національній раді регіонального розвитку, що забезпечує державний нагляд та контроль за їх діяльністю. До негативного досвіду реформи місцевого самоврядування у Литві слід віднести те, що запровадження практики, коли кожне муніципальне утворення за рішенням ради муніципалітету може бути адміністративно поділене на дрібніші територіальні одиниці (метою такої новації було покращення якості надання послуг місцевим жителям) мало наслідком фінансову неієздатність новостворених муніципалітетів. Також ліквідація окружних державних адміністрацій, що мала на меті зменшення витрат бюджетних коштів та рівня бюрократизації, надання можливості представникам місцевого самоврядування брати участь у роботі над планами розвитку їх територій, на практиці дали зворотний результат [46].

Як нелолік слід зазначити, що внаслідок реформування та скасування посади призначеного урядом керівника повіту призвело до того, що багато функцій перейшли від муніципалітетів до міністерств і підпорядкованих їм органів. Тому на нашу, думку, досвід Литви є для України повчальним, але не зовсім дієвим, оскільки місцевий рівень позбавляється багатьох повноважень та функцій.

Наступний досвід розглянемо, це одного сусіда України Румунії. На сьогодні, Румунія – унітарна держава з напівпрезидентською формою правління, де виконавча влада поділена між президентом і прем'єр міністром. Румунія розділена на 8 регіонів розвитку, які безпосередньо не є адміністративними одиницями, а служать для координації регіонального розвитку. Регіони розвитку розділені на 41 жудець і 1 муніципій [37]. Конституцією Румунії, визначено, що місцеве управління базується на принципах децентралізації, місцевої автономії та розосередження

державних послуг, на рівні муніципалітету місцеві жителі обирають мера, і міську раду, а також префекта. Повноваження префекта поширюються на такі децентралізовані послуги: цивільний захист та аварійно-рятувальні роботи, охорона здоров'я, культура та історичний спадок, захист прав споживачів, сприяння малому та середньому бізнесу, інспекція праці, управління пенсійним забезпеченням, зайнятість, соціальні пільги, координація послуг початкової та середньої освіти, справи молоді та спорту, державні кошти, митні послуги, різноманітні сільськогосподарські послуги, захист довкілля та контроль забруднення, контроль за використанням лісових і водних ресурсів, статистичний облік і безпека харчових продуктів [42].

Відповідно до Статті 21 рамкового Закону про децентралізацію, місцеві органи влади мають такі виключні повноваження: Органи влади муніципалітету: адміністративні послуги стосовно реєстрації державної та приватної власності; управління місцевою автодорожньою інфраструктурою; управління місцевими закладами культури; управління місцевими медичними закладами; розвиток територій та містобудування; забезпечення водопостачання; – водовідведення та каналізація; громадське освітлення; санітарний нагляд; послуги соціального захисту дітей і літніх людей; послуги соціальної допомоги постраждалим від гендерного насильства; місцевий громадський транспорт; інші повноваження, передбачені законом. Органи влади округу: управління місцевими аеропортами; адміністрування об'єктів державної власності округу; управління закладами культури в окрузі; управління медичними закладами округу; послуги соціальної допомоги постраждалим від гендерного насильства; спеціалізовані послуги соціального захисту для літніх людей; інші повноваження, передбачені законом [73, с. 647–669.].

Однак, більшість дослідників вважають, що процес децентралізації був погано продуманий і спланований, часто піддавався перегляду залежно від інтересів центрального уряду. Рішення щодо обмеженої кількості

послуг, які були зрештою децентралізовані й передані в компетенцію субнаціональних органів влади, були непослідовними, а їх реалізація постійно відкладалась. Існувала невідповідність між дійсними повноваженнями місцевих органів влади та повноваженнями, покладеними на них за законом, переважно через збережений жорсткий контроль за бюджетними витратами з боку центрального уряду [75, с. 3820–3829].

Наступний сусід України-Болгарія. У конституції якої зазначено, що вона є єдиною державою з місцевим самоврядуванням. У ній не допускаються автономні територіальні утворення. Система адміністративно-територіального поділу Болгарії складається з двох рівнів: вищого (9 областей, включаючи місто Софію) і нижчого (у 1995 - 255 громад). Громада є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування. Територія Болгарії ділиться на громади, області та столичну велику громаду. Основними адміністративно-територіальними одиницями є громади; їх 218, і 8 областей. У містах з населенням понад 300 тисяч жителів за рішенням обштинного ради можуть створюватися адміністративно-територіальні райони, в яких обираються районні ради. На рівні областей здійснюється місцеве управління, яке носить суто адміністративний характер. Громада є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якому здійснюється місцеве самоврядування. Громада є юридичною особою, має право на свою власність, самостійний бюджет. Органом місцевого самоврядування в громаді є обштинний рада, яка обирається населенням відповідної громади строком на че-тире року. Громадська рада включає радників в числі, залежному від кількості жителем, що проживають в конкретній територі-альної одиниці. Наприклад, в громадах з кількістю жителів до 1000 чоловік рада складається з 9 членів, а з населенням більше 100 тис. осіб - з 65 членів. Громадська рада займається проблемами місцевого значення, в тому числі, визначає політику розвитку громади, вирішує питання, пов'язані з економікою, охороною навколишнього

середовища, охороною здоров'я, соціальної, освітньої культурою та комунально-побутової діяльністю, общинної власністю, безпекою руху та громадським порядком тощо У законодавстві компетенція общинного ради визначається як залишкова: общинний рада вирішує питання місцевого значення, які не є виключною компетенцією інших органів, а у випадках, визначених законом, також исполняет функції, покладені на нього центральними державними органами. Громадська рада наділений правом оскаржувати в судовому порядку акти і дії, що порушують їх права. Громадська рада таємним голосуванням зі свого складу обирає голову. Обраним вважається кандидат, що отримав абсолютну більшість голосів (від складу ради), якщо ніхто з претендентів не набрав необхідну кількість голосів, то проводиться нове голосування, в якому для перемоги достатньо набрати відносну більшість голосів. Органом виконавчої влади в громаді є кмет. Він вибирається населенням або общинним радою строком також на чотири роки. За пропозицією кметя общинний рада може також обрати заступників кметя. Кметь та заступником кметя можуть бути обрані особи, які мають не менше середньої освіти. Під час здійснення свого мандата вони не можуть керувати політичними партіями і комерційними товариствами. У своїй діяльності кмет керується законами, актами общинної ради та рішеннями населення. Кмет керує виконавчою діяльністю громади, координує діяльність спеціалізованих виконавчих органів, призначає та звільняє з посади службовців виконавчого апарату общинної ради, накладає дисциплінарні стягнення, організовує виконання общинного бюджету та довгострокових програм. Відповідно до ст. 7 закону про місцеве самоврядування та місцевої адміністрації область має адміністративне призначення і в ній не створюються виборні органи місцевого самоврядування [33].

Науковці вважають, що Болгарський та український способи розв'язання порушеної проблеми на базовому рівні подібні. І болгарський, і український закони про місцеве самоврядування були ухвалені після

прийняття нових Конституцій, з того часу зазнали багато змін, але досі є чинними. Щоправда, в Україні реформа місцевого самоврядування здійснюється за планом «Б». Після провалу внесення змін до Конституції наша держава пішла шляхом доконаних кроків — ми намагаємось реалізувати новий зміст, формально зберігаючи старі форми. У чинних українській та болгарській конституціях простежуються однакові підходи до закріплення системи адміністративно-територіальних одиниць: визначені основні, але можуть бути інші, що встановлюється спеціальним законом. Також подібні підходи до регулювання адміністративно-територіального устрою — в обох випадках ідеться про закріплення окремих вимог загального характеру.

З точки зору Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» всі сільські, селищні, міські ради мають однаковий обсяг повноважень та відповідальності. Щоправда, Бюджетний кодекс України те саме питання трактує інакше: є міста обласного значення та міста районного значення, села, селища. У них різний спосіб бюджетування, інакше формується доходна та видаткова частина, головне: лише міста обласного значення мають прямі міжбюджетні взаємини з державним бюджетом, а інші — через фінансові підрозділи райдержадміністрацій. Тобто для здійснення реформи в Україні принципово важливо було урівняти з точки зору формування та розподілу бюджету всі діючі базові органи місцевого самоврядування. Тому в Україні реформа розпочалася дуже оригінально — із внесення змін до Бюджетного кодексу, який передбачив появу нової базової структури — об'єднаної територіальної громади, ідентичної за своїм бюджетуванням містам обласного значення. Це не що інше, як бюджетна децентралізація. Проміжний результат в Україні нещодавно оприлюднив глава держави — за підсумками поточного року частка місцевих бюджетів із трансфертами у зведеному бюджеті України становить 51,5%. При цьому очікується, що частка

місцевих податків і зборів у власних доходах місцевих бюджетів становитиме 30% [4].

Якщо говорити за Німеччину, то в ній поширена континентальна система місцевого самоврядування, що характеризується поєднанням державних органів управління (центральных) та органів місцевого самоврядування (місцеві представницькі органи). Дуже висока підтримка і довіра зі сторони населення, окрім того високе фінансування. У статті 28 визначено, що конституційний устрій земель ФРН має відповідати основним принципам республіканської, демократичної та соціальної правової держави. У землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, сформоване загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами. У громадах виборний представницький орган може бути замінений загальними обцинними зборами. Громадам має бути надане право вирішувати в межах закону під свою відповідальність усі місцеві справи. Союзи громад також користуються правом самоврядування в межах їх завдань, встановлених законом. Гарантія самоврядування містить також основи власної фінансової відповідальності; до цих основ належать податкові надходження, що забезпечують економічну достатність громад і встановлення ставок податків [74, с. 89].

У Німеччині фактично в функціонує чотири моделі: 1) південнонімецька модель (землі – Баварія, Саксонія, Баден-Вюртенберг): самоврядування здійснюється через представницький орган (раду) і бургомістра, які обираються населенням громади. Бургомістр є головою виконавчого комітету та водночас головою цієї ради. Він має досить сильні позиції в системі місцевого самоврядування, оскільки у багатьох випадках без погодження з радою вирішує кадрові питання, володіє суттєвими правами у фінансово-бюджетній сфері; 2) північнонімецька модель (землі – Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вест-фалія): представницький орган (рада) обирає директора громади, який є главою виконавчої влади і формує свій виконавчий орган. Крім того, зі складу депутатів обирається

бургомістр, який є главою самоврядування, однак діє на громадських засадах; 3) модель рада-бургомістр (землі Рейнланд-Пфальц, Саар, сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн): виборний представницький орган (рада громади чи міська рада) обирає бургомістра, який має досить широку компетенцію, одноосібно вирішуючи багато важливих питань громади; 4) рада-магістратура (земля Гессен, земля-місто Гамбург): виборний представницький орган (рада) обирає голову ради і формує з числа професійних управлінців свій колегіальний виконавчий орган (магістратуру) [35, с. 13].

Головними функціями органів місцевого самоврядування є: 1) забезпечення діяльності інфраструктури (житло, вулиці, виробничі майданчики, вода, вивезення сміття, електрика, газ); 2) побутове обслуговування: громадський транспорт, культура, бані, спорт, дозвілля; 3) соціальні питання: соціальний захист, інтеграція меншин, забезпечення участі в громадському житті, підтримання соціальної злагоди (миру); 4) формування середовища проживання і перспективне планування: планування розвитку міста, якість середовища проживання, екологія, розвиток культури і засобів комунікації; 5) громадський порядок: пожежна служба, поліція, служба зв'язку, охорона навколишнього середовища, РАГС; 6) стабілізація суспільної системи. Що стосується обласних і районних бюджетів, то їх розробляють і виконують відповідні місцеві державні адміністрації [2].

На нашу думку, місцеве самоврядування в Україні, на сьогодні не має достатньої довіри та підтримки народу, окрім того ще не має фінансової підтримки, що формується за рахунок місцевих податків.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження теми дипломної роботи було зроблено наступні висновки:

1. Визначено, що в Україні територіальна громада розглядається як рівна державі інституція, що має природне та невідчужуване право самостійно вирішувати питання місцевого значення, регулюючи свої власні справи без втручання з боку держави.

2. Установлено, що місцеве самоврядування - це закріплене в законодавстві природне право кожного громадянина, реальна здатність і діяльність територіальних громад по вирішенню питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, за порушення яких може настати відповідна юридична відповідальність

3. Муніципальну владу першого рівня (місьцеве самоврядування) слід розглядати як гарантоване державою право та реальну здатність територіальних громад чи їх добровільного об'єднання та органів, які вони обирають, самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місьцеве самоврядування – один з найважливіших атрибутів демократичної правової держави. Він означає: децентралізацію влади; розширення можливостей для участі громадян в управлінні справами держави і суспільства. Місьцеве самоврядування спрямоване на розвиток демократичних засад розвитку соціальних відносин, надання правових гарантій, а також забезпечення суб'єктам на місцях можливості реалізувати свої громадянські права. На сьогодні, суспільне життя потребує розбудови саме такого суб'єкта політики, як міссьцеве самоврядування, адже таким чином будуть укріплюватися позиції громадської думки.

4. Конституції притаманний найбільший рівень для розвитку демократичних засад у системі місцевого самоврядування. В цілому місцеве самоврядування, як інститут конституційно-правових відносин, базується на його соціальній природі, місці і ролі в системі суспільних відносин, служить інструментом участі найширших верств населення в управлінні державою.

5. Інститут місцевого самоврядування в Україні виявився досить ефективним і набуває все більшої ваги у розвитку територіальних громад. Так, територіальна громада, формуючи орган місцевого самоврядування, насамперед керується власним баченням того, яким чином має виглядати майбутня сільська, селищна рада.

6. Встановлено, що сільський, селищний і міський голова є виборною посадовою особою територіальної громади, який обирається всім населенням. Повноваження сільського, селищного, міського голови є багатоплановими. Відповідно до повноважень (компетенції) сільського, селищного голови можна виокремити три основні їх компетентності, необхідні для забезпечення ефективної управлінської діяльності, це управлінська компетентність, професійна компетентність та комунікативна компетентність.

7. Для України важливо проаналізувати ключові елементи досвіду реформування територіальної організації влади, адже реалізація політики інтегрування України до Європейського Співтовариства передбачає необхідність побудови системи управління відповідно до європейських принципів організації управління регіональним і місцевим розвитком та розбудови місцевого самоврядування.

8. Децентралізація та реформа державного управління України визначені в Стратегії серед 10 пріоритетних реформ. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні,

реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

9. Визначено, що серед науковців України відсутній єдиний підхід до проведення реформ органів муніципальної влади.

10. Отже, сутністю місцевого (регіонального) самоврядування є передача державою саме територіальній громаді вирішення значної частки суспільних справ, органи місцевого самоврядування є похідною від територіальної громади, яка їх обирає. Місцеве (регіональне) самоврядування є правом територіальних громад здійснювати управління публічними справами безпосередньо або через утворені ними органи, виникає, що створення територіальних громад на рівні району і області є обов'язковим.

11. Місцеве самоврядування в Україні, на сьогодні не має достатньої довіри та підтримки народу, окрім того ще не має фінансової підтримки, що формується за рахунок місцевих податків.

12. Вважаємо, що у Польщі органи муніципальної влади мають широкий спектр завдань, у тому числі і визначення ставок місцевих податків і зборів. Досвід Польщі з реформування місцевого самоврядування є на нашу думку, корисним для України, оскільки у нас такі ж передумови для подальшого реформування місцевого самоврядування і проведення децентралізації державного управління, яке можливе шляхом запровадження регіонального самоврядування.

13. У Литві внаслідок реформування та скасування посади призначеного урядом керівника повіту призвело до того, що багато функцій перейшли від муніципалітетів до міністерств і підпорядкованих їм органів. Тому на нашу думку, досвід Литви є для України повчальним, але не зовсім дієвим, оскільки місцевий рівень позбавляється багатьох повноважень та функцій.

14. І болгарський, і український закони про місцеве самоврядування були ухвалені після прийняття нових Конституцій, з того часу зазнали багато змін, але досі є чинними. Подібні підходи до регулювання адміністративно-територіального устрою — в обох випадках ідеться про закріплення окремих вимог загального характеру.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алтуніна О.М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади. Автореф. на здобут.канд.юр.наук.12.00.07.Донецьк. 2009.21с
2. Аналітичний матеріал. Місцеве самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини. Огляд.URL. <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/deu006.txt>
3. Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. Часопис Київського університету права. 2002. № 2. С. 21–30.
4. Бойко В. Реформа місцевого самоврядування: українська та болгарська відповіді.URL.<https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/my-na-riznyh-vidrizkah-ale-meta-odna>
5. Болдирєв С.В. Організаційно правові питання місцевого самоврядування в Україні. Автореф. на здобут.канд.юр.наук.12.00.02.Харків.2003.24с
6. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. док. юрид. наук 12.00.02. Київ. 2009. 39 с.,
7. Бориславська О. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад: Монографія. Львів: ПАІС, 2005. 208 с.
8. Боярська З. І. Європейська хартія місцевого самоврядування – основа ефективності прийняття управлінських рішень в органах місцевого управління і самоврядування. Наукові праці Національного авіаційного університету. 2010. № 3 (16). С. 17–20

9. Бучинська А. Й. Адміністративно- правові засади діяльності органів місцевого самоврядування за законодавством України та Польщі. Автореф.на здобут канд.юр.наук.12.00.07.Київ.2014.23с

10. Верховна Рада України VIII скликання. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». 2014.URL. [http:// zakon2.rada.gov. ua/laws /file /text/33/f439014n8.pdf](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/text/33/f439014n8.pdf)

11. Виборчий Кодекс України.
URL.<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>

12. Гонціаж Я., Гнидюк Н. Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні: шлях до майбутнього. Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. 2000. Випуск 2. Ч.І. С. 66-73

13. Гурне Б. Державне управління. Київ.Основи, 1994.165 с;

14. Донченко О.І. Діяльність органів самоорганізації населення. Теоретичний аналіз. Вісник ОНУ ім.Мечникова.Правознавство.2015. Т.20.Вип.2.С.23-30

15. Досвід впровадження адміністративно-територіальної реформи в Литві.URL.<http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2014/10>

16. Дробуш І. В. Актуальні питання функціонування регіональних органів місцевого самоврядування в Україні. Часопис Київського університету права. 2002. № 3.С. 10–15

17. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Том 1: Право современного государства. СПб: Издание юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908. 599 с

18. Єфремова І. Децентралізація влади: шлях до самостійності місцевих бюджетів. Підприємництво, господарство і право. 2009. № 9. С. 25–28

19. Жилін Є.В. Організаційно-правові засади взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади в Україні. Автореф. на здобут. канд.юр.наук. 12.00.07. Дніпропетровськ.2012.25с

20. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : Підручник для студентів вищих навчальних закладів / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. Київ. Ін Юре, 2004. 672 с
21. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с
22. Коваленко А.А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. Київ. Довіра, 1997. 131 с
23. Конституційне право України : підруч. для студ. вищих навч. закл./ за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ. Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с
24. Конституційне право України : підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка. 2-е доопр. вид. Київ. Наукова думка, 2000. 734 с.
25. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141
26. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. Київ.: Преса України, 1997. 80 с.
27. Кравченко В. В. Конституційне право України: Навчальний посібник. Вид. 3-тє, виправл. та доповн. Київ. Атіка, 2004. 512 с
28. Кравченко В.В. Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посібник. Київ.«Арарат-Центр», 2001. 176 с
29. Куйбіда В. Система місцевого самоврядування в Україні. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2000. Вип. 35. С. 195–196
30. Курінний Є.В. Предмет адміністративного права: тенденції трансформації в умовах реформування: Навчальний посібник. Дніпропетровськ: Юрид. акад. МВС України, 2002. 92 с
31. Кутафин О. Е. Предмет права. Москва. Юристь, 2001. 444 с

32. Лазаревский Н. Ответственность за убытки причиненные должностными лицами. Догматическое исследование, СПб. Тип. акц. общ. «Слово», 1905. 712 с
33. Маклаков В.В. Иноземне конституційне право. підручник. Москва. Юристь, 1996г. 512 с.
34. Мамочка В.В. Адміністративно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні. Автореф. на здобут. канд. юр. наук. 12.00.07. Київ. 2009. 21с
35. Муниципальное управление в Германии и России: Kommunale Verwaltung in Deutschland and Russland (материалы научно-практической конференции)/ В. Колесников, О. Чистякова, Е. Мельниченко. Волгоград, 2007. 99 с.
36. Муніципальне право України / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ.: Юрінком Інтер, 2001. 352 с
37. Муніципальне право України. URL: [http:// megalib.com.ua/content/ 9110_ Povnovajennya_silskih_selishnih_miskih_goliv.html](http://megalib.com.ua/content/9110_Povnovajennya_silskih_selishnih_miskih_goliv.html)
38. Наврузов Ю. Роль регіональної політики в удосконаленні територіальної організації влади в Україні: Зб. наук. праць Української Академії державного управління при Президентові України. 2006. С. 125-126
39. Нольде Б. Э. Основы теории местного самоуправления: происхождение и развитие. Москва. Юристь, 1996. 310 с.
40. Організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування. URL: [http:// www.0zd.ru/gosudarstvo _i_pravo/ organizaciya _roboti _organiv _ta _posadovix.html](http://www.0zd.ru/gosudarstvo_i_pravo/organizaciya_roboti_organiv_ta_posadovix.html)
41. Основы місцевого самоврядування : наук.-практ. посіб. / За заг. ред. В. М. Олуйка. Хмельницький: ЦППК, 2008. 634с
42. Офісу префекта округу Клуж. URL: <http://www.prefecturacluj.ro/institutii-publice/servicii-deconcentrate>

43. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен, 1963. 210 с.
44. Пархоменко В. М. Проблеми місцевого самоврядування в Україні. Київ. Логос. 2001. 276 с
45. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Монография. Харьков: Факт, 1998. 168 с.
46. Петришин О. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні. Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 3. С. 265-271
47. Плющ І.С. Конституційні принципи управління територіями в Україні в сучасних умовах. Актуальні проблеми управління територіями в Україні. Київ. 1993. С. 19-28
48. Повноваження сільських, селищних, міських голів. URL: <https://mybiblioteka.su/5-67591.html>
49. Повноваження сільського, селищного, міського голови URL: <https://lektsii.org/13-53296.html>
50. Погорілко Ф.І, Баймуратова М. О. Муніципальне право. Навчальний посібник. Київ. Правова єдність.2009. 720с С.359-361
51. Поняття місцевого самоврядування .URL: <http://osvita-plaza.in.ua/publ/132-1-0-6649>
52. Поняття та система гарантій місцевого самоврядування в Україні.URL. [http:// www. govforc. com/ index. php?id=213](http://www.govforc.com/index.php?id=213)
53. Правовий статус сільського, селищного, міського голови в системі місцевого самоврядування. URL: https://studopedia.com.ua/1_270714_pravoviy-status-silskogo-selishchnogo-miskogo-golovi-v-sistemi-mistsevogo-samo-vryad-uv-an-nya.htm
54. Про адміністративно-територіальний устрій України. Закон України. URL: [https:// refdb.ru/look/2570680.html](https://refdb.ru/look/2570680.html)

55. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

56. Про місцеве самоврядування в Україні. Законом України .URL.<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

57. Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал. Київ.: Москаленко О.М., 2018. 84 с

58. Саханенко С., Давтян С., Рацюк О. Психологічні архетипи державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / Актуальні проблеми державного управління. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. Вип. №3(47). С. 186–192

59. Соляник К.Є. Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи. Харків. Крок, 2004. 255 с

60. Тодика Ю.М. Конституція України Основний Закон держави і суспільства: Навч. посібник. Харків. Факт. 2001. С. 9

61. Тодика Ю. Н. Выборы органов местного самоуправления: конституционно–правовой аспект: учеб. пособ. / Ю.Н.Тодика, В.Д.Яворский. Харьков. Факт. 1998.176 с

62. Тодика Ю.Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. Харьков, Изд-во “Фюлио-Райдер”, 1998. 420 с

63. Тодика Ю.Н., Супрунюк Е.В. Конституционное право Украины: отрасль права и наука. Симферополь: Таврия.1997. 436 с

64. Хомутынник В., Коновалов А. Эффективный способ организовать работу в округе. Общественный территориальный совет самоуправления. Асоціація молодих депутатів України. Вісник. 2000. № 3. С. 14-18

65. Черданцев А.Ф. Теория государства и права. Москва. Юрайт, 1999. 432 с.,

66. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Москва.: Издательская группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. 160

67. Чернеженко О. Органи місцевого самоврядування в Литовській республіці. Підприємництво, господарство і право. №2.2019. С.151-155
68. Шаповал В. М. Конституція Польської Республіки (з передмовою) Київ. Москаленко О.М., 2018. 84 с
69. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.). Київ. : «Укр. енцикл.», 1998 - 1999. 768 с. :іл
70. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International: Stockholm, 2016. 56 с.
71. Dolnicki B. Samorząd terytorialny. Warszawa : Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009. 418 s
72. Dolnicki B. Samorząd terytorialny. 4 wydanie. Warszawa : Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009.418 s.
73. Dragoman D. Regional inequalities, decentralization and the performance of local governments in post-communist Romania. Local Government Studies, 37 (6). P. 647–669
74. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland hat am 23. Mai 1949. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.
75. Poputoaia, D., Bouzarovski, S. Regulatory district heating in Romania: Legislative challenges and energy efficiency barriers. Energy Policy, 38, 2010. P. 3820–3829.
76. Ustawa z dnia 25.03.1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Samorząd terytorialny. Zbiór aktów prawnych. Katowice-Kielce: C.H. BECK, 2001. S. 287
77. Konstytucja RP od 2.04.1997r. //Dz. U. 1997. № 78. Poz. 483