

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**КАЩИШИН МАРИНА АРТУРІВНА**

УДК 342.25

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В  
УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

081 - Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ **М. А. Кацишин**

Науковий керівник **Калиновський Богдан Валерійович**,  
доктор юридичних наук, професор

**Київ – 2020**

## АНОТАЦІЯ

*Кацшишин М. А.* Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії 081 – Право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2020.

У дисертації визначено теоретичні положення та здійснено порівняльний аналіз законодавчого закріплення й реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах.

Сформульовано поняття, виділено ознаки та визначено сутність повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. У контексті дослідження понятійно-категоріального апарату визначено наступні поняття: «органи місцевого самоврядування», «повноваження органів місцевого самоврядування», «повноваження місцевого самоврядування», «державний контроль за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування».

Розкрита генеза повноважень органів місцевого самоврядування, досліджено правову доктрину даного інституту. Вивчення історичних аспектів становлення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні надало змогу визначити витік місцевого самоврядування та історичні періоди його розвитку.

Визначено оптимальну методологію дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. Використання широкого спектру методів дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах забезпечило можливість здійснити комплексний порівняльний аналіз повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах.

Зазначено що конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, та державний

контроль є важливим інструментом розробки пропозицій до реформування органів місцевого самоврядування в Україні, у порівнянні із зарубіжним досвідом. Євроінтеграційні процеси в Україні, направлені на децентралізацію влади, є основною передумовою розробки ефективних інструментів для покращення реалізації влади на місцях в Україні.

Розкрито конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країн. Визначено та охарактеризовано органи місцевого самоврядування, які складають представницькі органи місцевого самоврядування та виконавчі органи місцевого самоврядування, створені представницькими органами місцевого самоврядування, що є підконтрольними та підзвітними представницьким органам місцевого самоврядування. Здійснено порівняння зарубіжної та української форми закріплення та реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Наведено дослідження форм та видів реалізації повноважень органами місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, а саме Австрії, Австралії, Великобританії, Ліхтенштейну, Іспанії, Італії, Канаді, Польщі, Словенії, Словаччини, США, Уельсу, Угорщини, Шотландії, Швейцарії, Франції, ФРН та інших. При цьому, зазначалось, що під формами діяльності представницьких органів місцевого самоврядування розуміються основні, самостійні, конкретні, здійснювані в межах певних правових, організаційно-правових та організаційних рамок (види дій) рад, їх органів, посадових осіб і депутатів, з допомогою яких реалізується компетенція місцевих рад та їх органів. Також було аргументовано, що організаційна форма діяльності, на відміну від правової, не передбачає юридичних наслідків і безпосередньо не формує правовідносини.

Опрацювавши реалізацію повноважень в Україні та зарубіжних країнах, дійшли висновку, що структура цих повноважень включає власні та делеговані повноваження, відповідна практика міститься в законодавстві України та законодавстві зарубіжних країн.

Визначено структуру повноважень органів місцевого самоврядування шляхом розподілу на власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення; та делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані Законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях, та було запропоновано класифікацію повноважень органів місцевого самоврядування.

Досліджуючи питання повноважень органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, дійшли висновку, що за різних моделей місцеве самоврядування має свої повноваження, при чому їх об'єм та механізм реалізації значною мірою відрізняється. Враховуючи, що в Україні більшою мірою реалізується континентальна модель місцевого самоврядування, для порівняльного аналізу здебільшого було обрано країни континентальної моделі місцевого самоврядування.

Розкрито зміст державного контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні та зарубіжних країнах й запропоновано сучасні підходи удосконалення державного контролю за реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування в Україні на основі апробованого та ефективного зарубіжного досвіду.

Дослідивши державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень в Україні, було визначено, що відповідний контроль в межах повноважень здійснюють безпосередньо або через структурні підрозділи: Верховна Рада України, Рахункова палата, Кабінет Міністрів України, Державна казначейська служба України, Міністерство фінансів України, Державна фінансова інспекція України, органи Антимонопольного комітету України, Центральна виборча комісія, Служба безпеки України, при цьому окреме місце займає громадський контроль.

Досліджено питання відповідальності органів місцевого самоврядування та взаємодії органів місцевого самоврядування з центральними та місцевими органами державної влади України.

Розроблено пропозиції до покращення реалізації органами місцевого самоврядування повноважень шляхом внесення змін до чинного законодавства України у відповідній сфері. Сформульовані пропозиції змін і доповнень до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації».

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування, конституційно-правова регламентація, порівняльний аналіз, форми реалізації повноважень органами місцевого самоврядування, власні повноваження органів місцевого самоврядування, делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, державний контроль за реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування, відповідальність органів місцевого самоврядування.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Овакімян М. А. Скасування актів органів місцевого самоврядування. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2017. № 1(15). URL: [http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17\\_omaoms.pdf](http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17_omaoms.pdf).
2. Кащишин М. А. Державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні та зарубіжних країнах. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 4. С. 93–98. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_4\\_16.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2017_4_16.pdf).
3. Кащишин М. А. Forms of implementation of the powers of local self-government bodies and ways of their reform in Ukraine. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. №1(15). С. 222-230. URL: <http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/6666/1/20.pdf>
4. Кащишин М. А. Конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду. *Конституційно-правові академічні студії*. 2018. №2. С. 159-164. URL: <http://constlegalstudies.in.ua/archive/2-2018/24.pdf>
5. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2018. № 2 (18). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf>.
6. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в Австрії. *Право та інноваційне суспільство*. № 2 (11). 2018. С. 7-10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric\\_2018\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric_2018_2_3)
7. Овакімян М. А. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні (Development of local government in Ukraine). *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. 2/2. С. 151-156.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

8. Овакімян М. А. Сучасні підходи до закріплення повноважень районної у місті влади (на прикладі міста Києва). *Конституція України: історія, сучасність та перспективи*: матеріали наук.-практ. сем. (Київ, 24 червня 2016 р.). Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. С. 107-110.

9. Овакімян М. А. Статут територіальної громади як складова організації місцевого самоврядування в Україні. *Верховенство права як фундаментальна основа утвердження і забезпечення прав людини*: матеріали круглого столу, присвяченого річниці Загальної декларації прав людини 1948 року (Київ, 24 листопада 2016). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 76-79.

10. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування у правовій доктрині. *Верховенство права та правова держава*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (Ужгород, 15-16 вересня 2017 р.) Ужгород : Ужгород. нац. ун-т, 2017. С. 33-37.

11. Кащишин М. А. Характеристика повноважень органів місцевого самоврядування в різні історичні періоди на території сучасної України. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 22-23 вересня 2017 р.). Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», С. 12-19.

12. Кащишин М. А. Удосконалення державного контролю за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. *Конституція України в умовах сьогодення* : збірник тез науково-практичного круглого столу присвяченого Дню Конституції України (Київ, 24 червня 2019 р.). Київ, Нац. акад. внутр. справ, 2019. С. 92-96.

## SUMMARY

*Kashchyshyn M. A. Powers of local governments in Ukraine and foreign countries: a comparative analysis. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy 081 - the Law. - National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2020.

In the dissertation the theoretical positions are defined and the comparative analysis of legislative fixing and realization of powers of local governments in Ukraine and foreign countries is carried out.

The concept is formulated, the features are identified and the essence of the powers of local governments in Ukraine and foreign countries is determined. In the context of the study of the conceptual and categorical apparatus, the following concepts are defined: "local governments", "powers of local governments", "powers of local government", "state control over the implementation of powers of local governments".

The genesis of the powers of local self-government bodies is revealed, the legal doctrine of this institute is studied. The study of historical aspects of the formation of the powers of local self-government in Ukraine made it possible to determine the origin of local self-government and historical periods of its development.

The optimal methodology for studying the powers of local governments in Ukraine and foreign countries is determined. The use of a wide range of methods to study the powers of local governments in Ukraine and foreign countries provided an opportunity to conduct a comprehensive comparative analysis of the powers of local governments in Ukraine and abroad.

It is noted that the constitutional and legal consolidation of the powers of local governments in Ukraine and foreign countries, and state control is an important tool for developing proposals for reforming local governments in

Ukraine, compared to foreign experience. European integration processes in Ukraine, aimed at decentralization of power, are the main prerequisite for the development of effective tools to improve the implementation of local government in Ukraine.

The constitutional and legal consolidation of the powers of local self-government bodies in Ukraine and foreign countries is revealed. Local self-government bodies are defined and characterized, which consist of representative local self-government bodies and executive local self-government bodies created by representative local self-government bodies, which are under the control and accountable to representative local self-government bodies. The comparison of foreign and Ukrainian forms of consolidation and realization of powers of local self-government bodies is carried out. A study of the forms and types of implementation of local government in Ukraine and abroad, namely Austria, Australia, Britain, Liechtenstein, Spain, Italy, Canada, Poland, Slovenia, Slovakia, USA, Wales, Hungary, Scotland, Switzerland, France, Germany and others. At the same time, it was noted that the forms of activity of representative bodies of local self-government mean basic, independent, specific, carried out within certain legal, organizational, legal and organizational frameworks (types of actions) of councils, their bodies, officials and deputies. competence of local councils and their bodies. It was also argued that the organizational form of activity, in contrast to the legal, does not provide legal consequences and does not directly form a legal relationship.

Having studied the implementation of powers in Ukraine and foreign countries, we concluded that the structure of these powers includes own and delegated powers, the relevant practice is contained in the legislation of Ukraine and the legislation of foreign countries.

The structure of powers of local self-government bodies is determined by division into own (self-governing) powers, the exercise of which is connected with the solution of issues of local significance; and delegated powers (separate powers of executive bodies provided by the Law to local self-government bodies), the

exercise of which is related to the performance of executive functions on the ground, and a classification of powers of local self-government bodies was proposed.

Examining the powers of local governments in foreign countries, we concluded that under different models of local government has its own powers, and their scope and mechanism of implementation differs significantly. Given that the continental model of local self-government is being implemented to a greater extent in Ukraine, the countries of the continental model of local self-government were mostly chosen for comparative analysis.

The content of state control over the implementation of local government powers in Ukraine and foreign countries is revealed and modern approaches to improving state control over the implementation of local government powers in Ukraine on the basis of proven and effective foreign experience are proposed.

After examining the state control over the implementation of local governments' own and delegated powers in Ukraine, it was determined that the relevant control within the powers is carried out directly or through structural units: Verkhovna Rada of Ukraine, Accounting Chamber, Cabinet of Ministers of Ukraine, State Treasury Service of Ukraine, Ministry of Finance of Ukraine, The State Financial Inspection of Ukraine, the bodies of the Antimonopoly Committee of Ukraine, the Central Election Commission, the Security Service of Ukraine, with a special place occupied by public control.

The issues of responsibility of local self-government bodies and interaction of local self-government bodies with central and local bodies of state power of Ukraine are investigated.

Proposals have been developed to improve the implementation of local self-government powers by amending the current legislation of Ukraine in the relevant field. Proposals for amendments to the Laws of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", "On Local State Administrations" have been formulated.

**Key words:** local self-government, local self-government bodies, powers of local self-government bodies, constitutional and legal regulation, comparative

analysis, forms of realization of powers of local self-government bodies, own powers of local self-government bodies, delegated powers of local self-government bodies, state control over local self-government , the responsibility of local governments.

## LIST OF BUILDERS PUBLICATIONS ON THE THERMAL DIRECTORY

*in which the main scientific results of the dissertation were published:*

1. Ovakimyan M. A. Abolition of acts of local governments. Journal of the National University "Ostroh Academy". Law series. 2017. № 1 (15). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17omaoms.pdf>.
2. Kashchyshyn M. A. State control over the implementation of local government powers in Ukraine and abroad. Law Forum: Electron. Science. specialties type. 2017. № 4. Pp. 93–98. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_4\\_16.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2017_4_16.pdf).
3. Kashchishin M. A. Forms of implementation of the powers of local self-government bodies and ways of their reform in Ukraine. Legal Journal of the National Academy of Internal Affairs. 2018. №1 (15). Pp. 222-230. URL: <http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/6666/1/20.pdf>
4. Kashchyshyn M. A. Constitutional and legal consolidation of the powers of local governments in Ukraine on the basis of foreign experience. Constitutional and legal academic studies. 2018. №2. Pp. 159-164. URL: <http://constlegalstudies.in.ua/archive/2-2018/24.pdf>
5. Kashchyshyn M. A. Powers of local governments in foreign countries. Journal of the National University "Ostroh Academy". Law series. 2018. № 2 (18). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf>.
6. Kashchyshyn M. A. Powers of local governments in Austria. Law and innovation society. № 2 (11). 2018. Pp. 7–10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric\\_2018\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric_2018_2_3)
7. Ovakimyan MA Formation and development of local government in Ukraine (Development of local government in Ukraine). Visegrad Journal on Human Rights. 2017. 2/2. Pp. 151-156.

*which certify the approbation of the dissertation materials:*

8. Ovakimyan M. A. Modern approaches to consolidating the powers of the district government in the city (on the example of the city of Kiev). The Constitution of Ukraine: history, modernity and prospects: materials of scientific practice. family (Kyiv, June 24, 2016). Vinnytsia: Nilan Ltd., 2016. Pp. 107-110.

9. Ovakimyan M. A. The charter of the territorial community as a component of the organization of local self-government in Ukraine. The rule of law as a fundamental basis for the establishment and protection of human rights: materials of the round table on the anniversary of the Universal Declaration of Human Rights in 1948 (Kyiv, November 24, 2016). Kyiv: Nat. acad .. int. Affairs, 2016. Pp. 76-79.

10. Kashchyshyn M. A. Powers of local governments in legal doctrine. The rule of law and the rule of law: materials int. scientific-practical conf. (Uzhhorod, September 15-16, 2017) Uzhhorod: Uzhhorod. nat. Univ., 2017. Pp. 33-37.

11. Kashchyshyn M. A. Characteristics of the powers of local governments in different historical periods in modern Ukraine. Modern trends in the legal science of Ukraine and foreign countries: materials int. scientific-practical conf. (Zaporizhzhya, September 22-23, 2017). Zaporozhye: Zaporozhye city public organization "Truth", Pp. 12-19.

12. Kashchyshyn M. A. Improving state control over the exercise of powers by local governments. The Constitution of Ukraine in today's conditions: a collection of abstracts of scientific and practical round table dedicated to the Day of the Constitution of Ukraine (Kyiv, June 24, 2019). Kyiv, Nat. acad. internal Affairs, 2019. Pp. 92-96.

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ВСТУП.....</b>                                                                                                                                              | <b>16</b> |
| <br><b>РОЗДІЛ 1. НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНА ОСНОВА, ГЕНЕЗА ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ</b> |           |
| 1.1. Поняття та сутність повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах.....                                                     | 28        |
| 1.2. Генеза повноважень органів місцевого самоврядування в Україні.....                                                                                        | 49        |
| 1.3. Повноваження органів місцевого самоврядування у правовій доктрині.....                                                                                    | 69        |
| 1.4. Методологія дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах.....                                                 | 73        |
| Висновки до розділу 1.....                                                                                                                                     | 86        |
| <br><b>РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ</b>                          |           |
| 2.1. Конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні.....                                                             | 89        |
| 2.2. Конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування зарубіжних країн.....                                                      | 112       |
| 2.3. Форми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні .....                                                                             | 124       |
| Висновки до розділу 2.....                                                                                                                                     | 129       |

### **РОЗДІЛ 3. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ, ЇХ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, РЕФОРМУВАННЯ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ НА ОСНОВІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

|                                                                                                                                                                     |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.1. Державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні.....                                                                 | 134        |
| 3.2. Особливості юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування.....                                                                                   | 144        |
| 3.3. Сучасні тенденції реформування та удосконалення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду: порівняльний аналіз..... | 150        |
| Висновки до розділу 3.....                                                                                                                                          | 165        |
| <b>ВИСНОВКИ.....</b>                                                                                                                                                | <b>170</b> |
| <b>ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>                                                                                                                            | <b>181</b> |
| <b>ДОДАТКИ.....</b>                                                                                                                                                 | <b>201</b> |

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Розвиток демократичного суспільства в сучасній Україні передбачає здійснення управління державою українським народом, а влада народу, як основна засада прямої демократії, має бути основним підґрунтям існування держави. Реалізація права українського народу на владу полягає у безпосередній можливості впливу на вирішення питань як загальнодержавного, так і місцевого значення, а відповідно – інституціями місцевого самоврядування. Лише з моменту незалежності, українці стали відроджувати місцеве самоврядування тоді, коли більшість зарубіжних країн вже довгий час займались розбудовою і втіленням ефективної місцевої влади. Тож запозичивши досвід зарубіжних сусідів, з кожним роком українці розбудовували владу на місцях та відстоювали своє право на безпосереднє вирішення питань місцевого значення, що призвело до удосконалення та зміцнення демократичного суспільства.

Дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах є актуальним питанням в умовах інтеграції України з Європейським Союзом та вибору шляху децентралізації, адже саме досвід зарубіжних країн, які ефективно розвивають місцеве самоврядування дозволить зробити висновки про недоліки та переваги реалізації влади на місцях в Україні, а також проаналізувати ефективність та результативність здійснення повноважень органів місцевого самоврядування зарубіжних країн.

На сьогодні українське суспільство є як ніколи активним, адже через форми безпосередньої демократії висловлює занепокоєння рівнем державної влади та влади на місцях, що свідчить про високий рівень громадянського суспільства, ліквідацію байдужості до владних рішень та бажання об'єднуватись, і, зокрема, займатись вирішенням містянами власних питань.

У процесі євроінтеграції та децентралізації постає нагальне питання розширення повноважень органів місцевого самоврядування шляхом їх

збільшення, як власних повноважень органів місцевого самоврядування, так і делегованих. Розвиток громадянського суспільства в Україні потребує анулювання централізації місцевих проєктів та вирішення місцевих питань центральними органами влади, і показує готовність до розширення спектру вирішення питань місцевого значення безпосередньо на місцях.

На наше глибоке переконання, саме місцеве самоврядування, сьогодні, є інструментом подолання багатьох державних проблемних питань, є поштовхом наближення України до рівня європейських країн у різних сферах життя та механізмом подолання корупції в Україні.

Тема дисертаційного дослідження має багатоаспектний характер, що викликає необхідність звернення до різних галузей знань, а саме – конституційного права, міжнародного права, теорії держави та права, філософії, політології, теорії прав людини.

Аналіз останніх досліджень у сфері повноважень органів місцевого самоврядування в Україні підтверджує занепокоєння науковців та правників у визначеній темі.

У контексті дослідження загально-теоретичних основ, генези, правової доктрини, методології та понятійно-категоріального апарату інституту місцевого самоврядування було використано праці таких науковців: Баймуратова М. О., Баглая М. В., Барановської Т. М., Білоуса А. О., Вюртенбергера Т., Грицяка І. А., Горбаня Ю. А., Гошка Т. Д., Калиновського Б. В., Камінської Н. В., Копиленка М. Л., Копиленка О. Л., Костицького М. В., Кравченка В. В., Крупчана О., Куйбіди В. С., Тихомиров Ю. А., Тодики Ю., Яворського В., Любченка П. М., Сінькевич О. В., Лихачова С. В., Уварова А. А., Журавського В. С., Кутафіна О. Е., Солоненка О. М., Тодики Ю. Н., Аграноффа Р., Батанова О. В., Ковалевіча І. П., Михайлишина Л. Р., Лангинена А. В., Сторожука І. П., Элерса Д., Кравченка В. І., Ткачука А., Погорілка В. Ф., Мірошніченка М. І., Мірошніченка В. І., Ковальського М. П., Салова О. А., Кучука А. М., Новикова А. М., Лукича Р., Кампо В. М., Кресина А. В., Мелащенко В. Ф.,

Луця Л. А., Мельника О. А., Керимова Д. А., Темнова Є. І., Кафарського В. І., Цехмістрової Г. С., Чапала Г. В., Шейка В. М., Штейна Л., та інших.

Питання конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах досліджували наступні науковці: Баймуратов М.О., Батанов О.В., Борденюк В. І., Демиденко В. О., Кравченко В. В., Кулик Т.О., Крупчан О. Д., Кузьменко О. А., Софінська І.Д., Чернецька О. В. та інші науковці.

Питаннями державного контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування займалися такі науковці як: Субботенко О., Шульга М. В., Ігнатенко І. В., Шевчук С.В., Гультай М. М., Удовика Л. Г., Чиркин В. Е., Смоляр О. А., Онупрієнко А., Андреев Д. В., Крупник А. С., Сінкевич О. В., Манзюк В.В., Ільницький Т. П., Петришина М. О., Колодяжний О.О., Іванцова З. А., Матвійчук Н., Наулик Н. С. та інші науковці.

Значна кількість публікацій з даної тематики, присвячена загальним аспектам інституту місцевого самоврядування, питанням закріплення повноважень органів місцевого самоврядування та їх відповідальності, а також державного контролю, потребує постійного моніторингу через активний розвиток інституту місцевого самоврядування, відтак питання повноважень органів місцевого самоврядування, їх форм реалізації, відповідальності та державного контролю за їх реалізацію потребує дослідження та залишається актуальним.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дослідження здійснено відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. №5/2015; Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII. Основним напрямом наукових

досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 роки, затвердженим рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 26 грудня 2017 року (протокол № 28). Тему дисертаційного дослідження затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ від 29 листопада 2016 р. (протокол № 4). Тему дисертації включено до переліку тем дисертаційних досліджень, розглянутих і схвалених відділеннями Національної академії правових наук України у 2016 р. (реєстраційний № 104).

**Мета і завдання дослідження відповідно до предмета та об’єкта дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у визначенні конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування, форм їх реалізації, а також державного контролю за реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, чинників, які впливають на його формування, виявлення складових функціонування посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні, дослідження повноваження органів місцевого самоврядування зарубіжних країн, та на основі зарубіжного досвіду - розробці науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення правової регламентації повноважень органів місцевого самоврядування та розробленні організаційно-правових форм його практичного втілення в Україні.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення таких *завдань*:

- сформулювати поняття та визначити сутність повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах;
- дослідити генезу повноважень органів місцевого самоврядування в Україні;
- визначити методологію дослідження повноважень органів місцевого самоврядування;

- визначити законодавче закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, здійснити порівняльний аналіз їх конституційно-правового закріплення;
- дослідити форми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах;
- висвітлити державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні та зарубіжних країнах;
- навести загальнотеоретичні особливості відповідальності органів місцевого самоврядування;
- надати характеристику сучасних підходів удосконалення та реформування правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду.

*Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини у сфері функціонування місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах.*

*Предметом дослідження є порівняльний аналіз повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах.*

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність сучасних методів наукового пізнання, застосування яких ґрунтується на системному та діалектичному підходах. Це дає змогу дослідити сутність повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах у процесі дослідження історії їх становлення, зарубіжного досвіду функціонування.

У роботі застосовуються такі методи наукового пізнання, як: компаративістський (порівняльний) метод застосовувався для порівняння конституційно-правового закріплення, форм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, здійснення державного контролю за реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування в Україні (підрозділи 2.1–2.3, 3.1–2.3); логіко-семантичний – для аналізу та поглиблення понятійного апарату (підрозділ 1.1.); класифікації та групування – для систематизації наукових поглядів щодо сутності повноважень органів місцевого

самоврядування (підрозділ 1.3); історичний – для аналізу становлення та розвитку повноважень органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.2).

Специфіка завдань даного дисертаційного дослідження зумовила особливе значення системно-структурного методу аналізу при з'ясуванні видів та форм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах (підрозділи 2.3).

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає у проведенні сучасного, комплексного, порівняльного дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах з використанням методологічного апарату і оцінки накопиченого практичного матеріалу. Наукова новизна визначається також досягнутим у процесі вирішення поставлених завдань положеннями, які запропоновані автором особисто.

*Вперше:*

– здійснено порівняльне дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, що допомогло запропонувати відповідні законодавчі зміни:

- обґрунтовано пропозиції щодо зміни положення п. 5 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», щодо надання можливості депутатам місцевих рад подавати на розсуд ради проекти рішень щодо внесення змін та затвердження загалом структури виконавчих органів, шляхом викладення даного пункту у такій редакції: «затвердження за пропозицією депутатів сільської, селищної, міської ради структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання»;

- запропоновано надати можливість районним та обласним радам відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» реалізувати право власності на майно без доручення місцевих рад, а досягнути цієї мети можна шляхом викладення п. 15 ч. 1 статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у такій редакції:

«вирішення питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку» виключивши словосполучення «за дорученням відповідних рад»;

- розроблено зміни до ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом викладення ч. 1 ст. 59 Закону у наступній редакції: «Рада в межах своїх повноважень приймає та скасовує нормативні та інші акти у формі рішень» шляхом надання можливості радам скасовувати попередньо прийняті рішення;

- запропоновано ввести в законодавчий обіг поняття «політичний інтерес» як підстава прийняття рішень органами місцевого самоврядування відходячи від законодавчої процедури. Наприклад, скасування попередньо прийнятого рішення органами місцевого самоврядування, що несе індивідуальний характер, але є загрозою для громади, яка уповноважила орган місцевого самоврядування на виконання ними своїх повноважень;

- у преамбулі та статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено відповідальність посадової особи органу місцевого самоврядування за невиконання функцій та завдань місцевого самоврядування, але Конституція України не передбачає посадову особу органу місцевого самоврядування як відповідальну особу, а профільний нормативно-правовий акт ставить посадову особу як солідарну до органу місцевого самоврядування у контексті відповідальності, таким чином дуже важливо у Конституції України передбачити дану відповідальність посадової особи органу місцевого самоврядування;

— доведено, що тенденції реформування повноважень в органах місцевого самоврядування є загальними для всіх держав континентальної моделі місцевого самоврядування, оскільки останні зумовлені процесами глобалізації та інформатизації суспільства, підвищенням загального рівня

правової культури та правосвідомості громадян, створенням міжнародних правових стандартів та ін.;

– аргументовано, що наявна залежність конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні від зарубіжного досвіду, адже незважаючи на специфіку історичних, національних й культурних особливостей, рівня економічного та політичного розвитку, визначальним фактором функціонування сучасної демократичної, правової держави, а разом із тим і реалізація повноважень органів місцевого самоврядування залежна від загального Євроінтеграційного курсу України, а отже і положень Європейської хартії місцевого самоврядування, що є частиною національного законодавства;

– запропоновано визначення поняття «повноваження органів місцевого самоврядування» як закріплених чинними нормативно-правовими актами права та обов'язки представницьких та виконавчих органів реалізовувати власні, делеговані функції та завдання у відповідності до чинного законодавства, у межах визначеної території і визначеного строку, та нести відповідальність за невиконання функцій і завдань місцевого самоврядування, та виокремлено ознаки відповідних повноважень;

– запропоновано критерії класифікації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, та надано їх розгорнуту характеристику;

*дістали подальшого розвитку:*

– визначення понять «органи місцевого самоврядування», «власні повноваження органів місцевого самоврядування», «делеговані повноваження органів місцевого самоврядування»;

– питання розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, практика розподілу повноважень у зарубіжних країнах;

– питання спорідненості та співвідношення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах;

- питання переходу до електронного урядування на місцевому рівні та дослідження подібної практики в органах місцевого самоврядування зарубіжних країн;

- питання закріплення на законодавчому рівні частини делегованих повноважень як власні повноваження органів місцевого самоврядування;

*удосконалено:*

- поняття «компетенція органів місцевого самоврядування», під яким пропонуємо розуміти закріплену нормативно-правовими актами для визначеного суб'єкта сукупність повноважень, прав та обов'язків, місце в ієрархії державних органів, органів місцевого самоврядування чи посадових осіб, коло завдань та функцій, у разі невиконання яких визначена відповідальність;

- висновок про підходи до конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування зарубіжних країн, зокрема, у будь-якій країні, її територія законодавчо і фактично розподілена на частини

- адміністративно-територіальні одиниці (дволанковий, триланковий, чотириланковий розподіл), окрім таких країн як Аруба, Бахрейн, Мальта, Науру, Тувалу та ін.;

- наукову характеристику повноважень органів місцевого самоврядування шляхом доповнення ряду повноважень, які фактично презумуються, а не досліджуються науковцями;

- наукові положення у контексті конституційно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування, шляхом аналізу зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання.

Відмінність одержаних результатів від відомих наукових розробок полягає у комплексному, системному охопленні сфери повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах через призму порівняльного аналізу, системному охопленні всього спектру повноважень органів місцевого самоврядування діючих та тих, що визначені як проектні

шляхом аналізу законопроектів у сфері місцевого самоврядування та аналізі зарубіжної і вітчизняної наукової літератури у відповідній сфері; наведенні достатньої кількості пропозицій до удосконалення реалізації та законодавчого закріплення повноважень органів місцевого самоврядування шляхом підвищення авторитету децентралізації, підвищення авторитету електронного урядування, підвищення громадського контролю над реалізацією органами місцевого самоврядування своїх повноважень; знищення популізму та політизації у діях посадових осіб органів місцевого самоврядування та підвищення публічності і відкритості у вирішенні питань територіальних громад.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки й рекомендації упроваджено та можуть бути використані в:

- правотворчій та правозастосовній діяльності – у контексті розроблення проектів змін, доповнень до чинного законодавства, концепцій, правотворчих пропозицій та ініціатив, відповідних проектів нормативно-правових актів з метою ефективності регулювання повноважень органів місцевого самоврядування на основі зарубіжного досвіду. Отримані наукові результати щодо вдосконалення регулювання, закріплення та реалізації повноважень органів місцевого самоврядування використовувались при розробці місцевих нормативно-правових актів Київської міської ради під час розробки та прийняття Київською міською радою наступних рішень: Рішення №474/6525 (Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 01 червня 2017 року №418/2640 «Про соціальний захист в місті Києві бійців-добровольців, які брали участь у захисті територіальної цілісності та державного суверенітету на сході України»); Рішення №1747/5811 (Про проведення інвентаризації ґрунтових доріг міста Києва); Рішення № 539/1543 (Про визначення за необхідне утворення Центру допомоги учасникам антитерористичної операції); Рішення №566/566 (Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 19.06.2014 року № 9/9 «Про затвердження Положення про постійні комісії

Київської міської ради»); а також проєктів рішень Київради: Проєкт рішення Київської міської ради №2057 (Про звернення Київської міської ради до Президента України та Верховної Ради України ); Проєкт рішення Київської міської ради №676 (Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 20. 12. 2017 № 702/3709 «Про затвердження плану діяльності Київської міської ради з підготовки проєктів регуляторних актів на 2018 рік» ); Проєкт рішення Київської міської ради №673 (Про звернення Київської міської ради до Верховної Ради України щодо удосконалення законодавчого регулювання у галузі зовнішньої реклами); Проєкт рішення Київської міської ради №4392 (Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 19.06.2014 року № 9/9 «Про затвердження Положення про постійні комісії Київської міської ради»); Проєкт рішення Київської міської ради №2400 (Про утворення Центру допомоги учасникам антитерористичної операції, членам їх сімей та членам сімей загиблих військовослужбовців, які брали участь у проведенні антитерористичної операції); які були розроблені автором дисертації (Акт впровадження депутата Київської міської ради від 22 квітня 2020 року №08/279/08/158-757) **[Додаток Б]**, (Акт впровадження Київської міської державної адміністрації «Київський міський центр допомоги учасникам антитерористичної операції» від 23 квітня 2020 року) **[Додаток В]**, (Акт впровадження народного депутата України від 21 травня 2020 року №399/9/21-05/1) **[Додаток Г]**;

- освітньому процесі й науково-дослідній діяльності – теоретичні та практичні рекомендації, висновки та пропозиції, сформульовані в даному дослідженні, можуть бути використані для розробки навчальних програм, лекцій, підручників, тестових завдань і дидактичних матеріалів з початкових дисциплін «Конституційне право», «Муніципальне право», «Актуальні проблеми конституційного та муніципального права», «Конституційне процесуальне право», а також під час проведення усіх видів занять із зазначених дисциплін (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ) **[Додаток Д]**;

- правовиховній та правороз'яснювальній діяльності – для правового виховання і підвищення рівня правової свідомості та культури громадян, державних та муніципальних службовців.

**Апробація матеріалів дисертації.** Теоретичні і практичні висновки та положення, що містяться в дисертації, оприлюднені на таких міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, семінарах та круглих столах: науково-практичному семінарі «Конституція України: історія, сучасність та перспективи» (м. Київ, 24 червня 2016 р.); круглому столі «Верховенство права як фундаментальна основа утвердження і забезпечення прав людини» (м. Київ, 24 листопада 2016 р.); міжнародній науково-теоретичній конференції «Верховенство права та правова держава». (Ужгород, 15-16 вересня 2017 р.), міжнародній науково-теоретичній конференції «Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн» (Запоріжжя, 22-23 вересня 2017 р.); науково-практичному круглому столі «Конституція України в умовах сьогодення» (Київ, 24 червня 2019 р.);

**Структура та обсяг дисертації** визначені її метою та завданнями. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що охоплюють десять підрозділів, висновків та списку використаних джерел (196 найменувань на 20 сторінках) та додатків (на 7 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 207 сторінок, із них основного тексту – 180 сторінок.

## РОЗДІЛ 1.

### НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНА ОСНОВА, ГЕНЕЗА ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

#### 1.1. Поняття та сутність повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах

Розгляд поняття та сутності повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах має важливе значення для визначення сучасного стану конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування та їх реалізації, порівняльного аналізу законодавчого закріплення повноважень органів місцевого самоврядування та їх реалізації в Україні і зарубіжних країнах, виявлення недоліків та надання пропозицій щодо удосконалення та реформування інституту повноважень органів місцевого самоврядування у подальшому дослідженні предмету дисертаційної роботи.

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Дослідження поняття та сутності повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах передбачає необхідність звернення до понятійно-категоріального апарату як інституту місцевого самоврядування для співвідношення понять «компетенція» і «повноваження» та надання визначення поняттю «повноваження», а також виокремлення саме тих інституцій, які належать до органів місцевого самоврядування, та формування їх характеристики.

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» одночасно використовуються терміни «повноваження» і «компетенція», кожен з яких

має окреме доктринальне визначення, зміст та ознаки, які іноді вживаються змістовно дублюючи один одного у тексті зазначеного закону. Це, на нашу думку, створює термінологічну неузгодженість та, як наслідок, порушення правил законодавчої техніки.

Доречним вважаємо зазначити, що поняття «повноваження» використано у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» - 288 разів, а поняття «компетенція» - 11 разів. Системне дослідження понятійно-категоріального апарату інституту повноважень органів місцевого самоврядування є необхідною умовою для подальшого розгляду предмету дослідження.

*Співвідношення понять повноваження та компетенція.* Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить визначення терміну «повноваження» та має неоднозначне його вживання у тексті Закону, використовуючи одночасно термін «компетенція» у контексті врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування.

У словнику законодавчих термінів «повноваження» пропонується розуміти як права та обов'язки, закріплені за відповідним органом, установою тощо, а, отже, компетенцію пропонується визначати як визначення обсягу прав та обов'язків, завдань та функцій відповідного органу. Тож, зважаючи на положення словника законодавчих термінів, поняття «компетенція» є ширшим, а поняття «повноваження», відповідно, є лише його складником, тобто ці поняття співвідносяться як частина і ціле [159, с. 391].

Крупчан О.Д. розглядає компетенцію як організаційно-правову категорію, що є точним переліком повноважень, визначених відповідним органом державної влади у відповідному нормативно-правовому акті [110, с. 59].

На думку Кулик Т.О., повноваженнями є права та обов'язки відповідного суб'єкта, а компетенцією — окреслений обсяг таких повноважень, що визначені метою діяльності суб'єкта [164, с. 54-57].

Тихомиров Ю. вважає, що «компетенція» є однією з форм, в якій відображається легальність діяльності всіх органів держави [170, с. 68].

Крім цього, наукова література пропонує розглядати компетенцію як поєднання повноважень і підвідомчості органів влади, відповідно - окреслення поля діяльності інституції [175, с. 92-94; 122, с. 42-44; 113, с. 198].

Звертаючись до наукових джерел зарубіжних країн, бачимо, що поняття компетенція у країнах англо-американської системи права у контексті місцевих органів публічної влади розглядається як *intra vires*, що означає «у межах повноважень». Тож, з огляду на вищезазначене, можемо зробити висновок, що межа повноважень і є компетенцією [74, с. 178-179].

У країнах континентальної системи права, зокрема в Україні, компетенція визначається за принципом дозволено те, що не заборонено.

На думку Калиновського Б. В. компетенцією місцевої публічної влади є сфери суспільного життя, на які спрямована функціональна складова місцевих органів публічної влади, обсяг повноважень цих органів, територія та суб'єкти, на які вони розповсюджуються [74, с. 178-179].

Визначення поняття «повноваження» як на законодавчому, так і на науковому рівні теж є неоднозначним. Розглядаючи це поняття у національному законодавстві, слід навести положення статті 2 Закону України «Про міжнародні договори України», де поняття «повноваження» визначається як документ, відповідно до якого особі/особам у визначеному законодавством порядку доручено певні дії [153].

Великий енциклопедичний юридичний словник за редакцією Шемшученка Ю.С. визначає «повноваження» як сукупність прав і обов'язків державних органів і громад, організацій, інших осіб тощо, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Крім цього, у словнику зазначено, що поняття «повноваження» є близьким за своїм значенням до поняття «компетенція» [49].

Розглядаючи поняття «повноваження» та «компетенція» у співвідношенні, вважаємо необхідним їх чітко розмежувати. Адже аналіз основних ознак кожного із цих понять у працях науковців дозволяє нам зробити висновок про відсутність єдиного розуміння щодо співвідношення цих понять. У спеціальному законодавстві простежується подібна тенденція: неоднакове використання термінів «повноваження» та «компетенція» характеризується часом дублюванням змісту один одного.

Таким чином, ознаками поняття компетенція, на нашу думку, є:

- визначене коло суб'єктів чи об'єктів, на які розповсюджується;
- суб'єкти можуть бути різного функціонального призначення у відповідності до чинного законодавства;
- вміщує в собі наявність ієрархії, підпорядкування державних органів чи органів місцевого самоврядування;
- права та обов'язки, повноваження органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадової особи;
- визначене коло завдань та функцій;
- відповідальність.

А сукупність ознак поняття «повноваження» значно відрізняються:

- права та обов'язки, визначені законодавством України;
- суб'єкт, який наділяється відповідними правами та обов'язками;
- межі повноважень;
- права та обов'язки надаються, а не визначені стало, наприклад як у разі компетенції.

Тож, маємо намір запропонувати наступні визначення понять «повноваження» та «компетенція».

На нашу думку, компетенція - це закріплена нормативно-правовими актами для визначеного суб'єкта сукупність повноважень, прав та обов'язків, місце в ієрархії державних органів, органів місцевого самоврядування чи

посадових осіб, коло завдань та функцій, у разі невиконання яких визначена відповідальність.

У свою чергу, пропонуємо визначити поняття «повноваження», як визначені нормативно-правовими актами права та обов'язки, що мають визначений термін дії, територію дії, якими у визначеній законодавством формі наділяються суб'єкти, що відповідають вимогам, визначеним чинним законодавством України.

*Визначення поняття «місцеве самоврядування».* Місцеве самоврядування за Європейською Хартією місцевого самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

У ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування визначається 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.

Також визначення місцевого самоврядування надано у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої — це «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Поряд з нормативними дефініціями місцевого самоврядування пропонуємо розглянути наукові підходи до його визначення. Так, Сінкевич О.В. вважає місцеве самоврядування формою самоорганізації громадян для вирішення питань місцевого значення, маючи на меті задовольнити потреби як населення визначеної адміністративно-територіальної одиниці, так і окремих членів спільноти.

Науковець зазначає, що місцеве самоврядування, у контексті становлення громадянського суспільства, виступає одночасно і механізмом формування громадянського суспільства, і невід'ємною частиною такого формування [158, с. 164-169].

На думку Камінської Н.В., поняття «самоврядування» є правом самостійного здійснення певних функцій публічної влади, надане конституцією якій-небудь частині держави [76].

Цікавим видається погляд Вюртенбергера Т. щодо поділу самоврядування на територіальне та корпоративне, за яким територіальне самоврядування є досліджуваним нами місцевим та регіональним самоврядуванням, а корпоративне — як врядування у межах громадських об'єднань виробничої сфери тощо [50, с. 5-6].

Вищезазначене Вертенбергер Т. дослідив через принцип субсидіарності. Так само, на думку Чернеженко О., поняття публічної адміністрації визначається як єдина система публічного управління, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом — не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому [188, с. 45-48; 172, с. 6-8].

На думку Ткачука А., цей принцип було піднесено до рангу конституційної норми в континентальному федералізмі, узasadнюючи процес децентралізації повноважень публічної влади і розширення можливостей участі громадян у процесах прийняття рішень [172, с. 6-8].

Враховуючи міжнародні стандарти місцевої демократії, нормативні акти Ради Європи, основними принципами формування системи місцевого самоврядування є: принцип компліментарності, принцип субсидіарності, принцип демократизму, принцип департаменталізації [150].

На думку Бровинської Н., принцип субсидіарності означає, що втручання держави припустиме лише в тому випадку, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей [47, с. 725-756].

Принцип субсидіарності полягає в тому, що політична влада повинна втручатися тільки в тих межах, за яких суспільство і складові його групи, починаючи від індивідумів до родини, місцевих громад та інших трохи більших груп, не в змозі задовольнити різні потреби [143, с. 10].

Вищезазначений принцип дає можливість громаді користуватися самостійністю й у вирішенні кадрових питань, таким чином не держава направляє персонал на роботу в органи місцевого самоврядування, а громада сама вирішує хто буде виконувати адміністративні функції тощо [163, с. 309-314].

На думку Токовенка В. взаємодія і співробітництво між різними рівнями влади, участь місцевої влади у визначенні власних повноважень, рішення яких припускає реалізація принципу субсидіарності, визначають важливий напрямок розвитку муніципального законодавства в Україні [175; 163, с. 314].

Відповідно до принципу демократизму - розробки програм муніципального розвитку повинні базуватись на залученні громадськості до поточних справ органів місцевого самоврядування [94, с. 12].

Враховуючи зобов'язання, визначені Європейською хартією місцевого самоврядування, та враховуючи європейські стандарти конституювання муніципальної демократії, публічної самоврядної (муніципальної) влади, українська держава взяла на себе зобов'язання їх практичної реалізації [56, с. 2].

На думку Ковешнікова Є., Батанова О. та Бобилєва А., місцевим самоврядуванням є право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення [121].

Вакуленко В.М. та Орлатого М.К. вважають, що місцеве самоврядування в Україні — це комплексна галузь українського права, що є

сукупністю правових норм, які закріплюють і регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі організації місцевого самоврядування і вирішення територіальною громадою безпосередньо через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення, а також у процесі реалізації окремих державних повноважень, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування [68, с. 6].

Таке визначення видається не досить коректним, адже місцеве самоврядування є не окремою і самостійною галуззю конституційного права, а лише його інститутом.

Також зауважимо про необхідність розмежування понять «муніципальне право» — окремої галузі права, та «міське самоврядування» — правового інституту, предметом регулювання якого є право територіальних громад вирішувати питання місцевого значення безпосередньо або через органи місцевого самоврядування.

*Функції місцевого самоврядування.* На думку Лихачова С. В., функціями місцевого самоврядування є основні напрями і види його здійснення щодо реалізації природного права людини на місцеве самоврядування, які охоплюють основні сторони соціальної спрямованості місцевого самоврядування задля вирішення завдань місцевого значення та відображають недержавну природу місцевого самоврядування»[118, с. 272-276]. Вчений зазначає, що часто функції місцевого самоврядування плутаються з цілями, завданнями, повноваженнями і компетенцією місцевого самоврядування.

У науковій літературі відсутнє єдине визначення функцій місцевого самоврядування. Так, під цим поняттям розуміють і основні напрями діяльності місцевого самоврядування, [176] і основні напрями діяльності місцевого самоврядування, [67] і основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань місцевого самоврядування, [107, с. 8-17] а також основні сторони соціально-політичного напрямлення місцевого самоврядування, що знаходять свій вияв

у конкретних напрямках діяльності територіальних громад та утворюваних ними органів, [36] основні напрями муніципальної діяльності, [115] напрями діяльності територіальних громад, що характеризують зміст її самоврядної діяльності, тобто діяльності з вирішення питань місцевого значення [162].

Деякі з наведених визначень, на нашу думку, є не досить вдалими, у зв'язку з чим вважаємо доцільним провести розмежування між функціями місцевого самоврядування та функціями органів місцевого самоврядування.

З-поміж аналізованих визначень функцій місцевого самоврядування найбільш повним та обґрунтованим вважаємо визначення, сформульоване Солоненком О.М., який виокремлює такі функції місцевого самоврядування як: політико-адміністративну, загального управління, соціально-економічну, формування сфери життєдіяльності жителів – членів територіальної громади [162].

Залежно від сфер діяльності територіальної громади науковець вирізняє зовнішні та внутрішні функції місцевого самоврядування. Під зовнішніми функціями науковець розуміє ті, які зумовлені діяльністю територіальної громади поза адміністративно-територіальними межами існування, а під внутрішніми — ті, що мають об'єктивний характер, зумовлені цілями і завданнями місцевої демократії та спрямовані на вирішення питань місцевого значення [162].

Зауважимо, що у наведеній класифікації зазначені лише ознаки функцій місцевого самоврядування, а ознаки, властиві функціям органів місцевого самоврядування, не згадуються.

*Визначення поняття «повноваження місцевого самоврядування».* Для з'ясування значення поняття «повноваження органів місцевого самоврядування», слід його співвіднести з поняттям «повноваження місцевого самоврядування» та встановити які саме органи є органами місцевого самоврядування.

Положення Закону України «Про місцеве самоврядування» (далі — Закон) не містить визначення поняття «повноваження органів місцевого

самоврядування», водночас надає визначення поняттю «делеговані повноваження» та використовує його на позначення прав і обов'язків органів місцевого самоврядування поняття «компетенція», але без розкриття змісту.

Тож, на нашу думку, значним недоліком у спеціальному нормативно-правовому акті, що регламентує правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні, є відсутність конкретизації повноважень та/чи компетенції органів місцевого самоврядування, зокрема термінів «повноваження» та «компетенція», які вживаються у тексті Закону.

*Визначення повноважень місцевого самоврядування.* Здійснений вище аналіз пояснює необхідність звернутись до поглядів науковців щодо визначення поняття «повноваження місцевого самоврядування».

На думку Тодики Ю.Н., повноваженнями місцевого самоврядування є права і обов'язки, закріплені нормами муніципального права за населенням (територіальними громадами), виборними та іншими органами місцевого самоврядування, що необхідні для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування та території адміністративно-територіальних одиниць [173].

Камінська Н.В. розглядає поняття «повноваження місцевого самоврядування» як визначені нормативно-правовими актами права та обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування [76].

Теза про те, що місцеве самоврядування охоплює не лише органи місцевого самоврядування, а і територіальні громади, на наш погляд, є цілком обґрунтованою, оскільки територіальні громади поєднують здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

*Визначення поняття «органи місцевого самоврядування».* Стаття 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Підкреслимо, що відповідно до положень ст. 140 Конституції України, органи самоорганізації населення — не є органами місцевого

самоврядування, а лише можуть створюватись органами місцевого самоврядування, тому останні були вилучені з предмету дисертаційного дослідження.

На думку Кравченка В.В., органом місцевого самоврядування є орган, утворений територіальною громадою у встановленому законодавством порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах. Також науковець, на нашу думку, слушно зазначає, що до органів місцевого самоврядування відносяться сільські селищні, міські ради та їх виконавчі органи; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст; районні у містах ради та їх виконавчі органи [106, с. 191-182].

Дещо інший підхід до визначення органу місцевого самоврядування має Пітцик М.В., який вважає його організаційно самостійним елементом системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування районних, обласний бюджетів; є колективом громадян України, депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, заснований у встановленому законом порядку для виконання функцій та завдань місцевого самоврядування, що має владні повноваження, які реалізує у визначених законом організаційних та правових формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад) [105, с. 192-193].

Тож, органи місцевого самоврядування становлять відповідні представницькі органи місцевого самоврядування та виконавчі органи місцевого самоврядування, створені представницькими органами місцевого самоврядування, що є підконтрольними та підзвітними представницьким органам місцевого самоврядування.

Голів представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчі органи не слід вважати органами місцевого самоврядування, адже, згідно з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні», вони є посадовими особами місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету є посадовою особою місцевого самоврядування.

Проте важливо враховувати закріплену у преамбулі та статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідальність посадової особи органу місцевого самоврядування за невиконання функцій та завдань місцевого самоврядування. Поза тим, Конституція України не визначає посадову особу органу місцевого самоврядування як відповідальну особу, на відміну від спеціального нормативно-правовий акту, який встановлює посадову особу як солідарну до органу місцевого самоврядування у контексті відповідальності.

*Повноваження органів місцевого самоврядування зарубіжних країн.* Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах залежить від того, до якої системи управління на місцях належить країна. На думку Калиновського Б. В. слід виокремлювати такі сучасні системи управління на місцях, а отже і децентралізації влади, як англосаксонська, континентальна та іберійська [74, с. 16-17].

Англосаксонська система управління на місцях, представниками якої є США, Великобританія, Австралія, Канада та інші, характеризується функціонуванням органів місцевого самоврядування та всіх субнаціональних рівнях, а відповідно органи виконавчої влади, звичні для України як ті, що створюються представницькими органами місцевого самоврядування, в країнах англосаксонської системи відсутні [81].

До того ж, англосаксонській системі управління на місцях, на думку Аграноффа Р., характерна автономія відносно держави органів місцевого самоврядування, а підпорядкування місцевих органів за територіальною ознакою відсутнє; також виконавча влада або її представники на місцях

відсутні; ряд посадових осіб місцевого самоврядування обирається територіальною громадою, а органи місцевого самоврядування діють в межах своєї компетенції у відповідності до чинного законодавства; контроль над діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється центральними органами виконавчої влади, судом [25].

Калиновський Б.В., характеризуючи місцеву публічну владу у своєму науковому дослідженні конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої публічної влади в Україні, надає основні характеристики системам місцевих публічних влад у зарубіжних країнах та звертається до позитивного досвіду застосування принципів правового регулювання саме англосаксонської системи, що полягають у можливості органів місцевого самоврядування відповідної системи управління діяти лише так, як безпосередньо передбачено законом [74, с. 16-17].

Англосаксонську модель місцевого самоврядування Батанов О. В. порівнює з такими правовими концепціями як сусідство жителів територіального утворення без об'єднання у територіальну громаду, окрему спільноту; публічне управління має на меті реалізацію національного інтересу, а місцеве управління є лише частиною єдиного публічного управління; місцеві органи влади є виборними для реалізації управління, продиктованого з центру[43].

Ковалевіч І.П., даючи характеристику англосаксонській моделі місцевого самоврядування, визначає такі принципи: *ultravirus* (принцип дозволено те, що дозволено) як основний принцип здійснення місцевої публічної влади; юридичні особи — органи влади, що володіють власністю, правами тощо; регулювання місцевих питань центральними нормативно-правовими актами; органи місцевого самоврядування — представники центральної влади на місцях; наявність виборних органів на місцях [89, с. 1-5].

Континентальна система управління на місцях, до якої належать Франція, Італія та більшість інших європейських країн, зокрема й Україна,

також характеризується поєднанням місцевого самоврядування та місцевого управління, шляхом створення представницькими органами місцевого самоврядування органів виконавчої влади, до прикладу, як відбувається в Україні.

Основною ознакою континентальної системи місцевого управління, окрім поєднання повноважень органів управління на місцях та місцевого самоврядування, можемо назвати наявність підпорядкованості «по вертикалі» та централізацією влади, позаяк на місцях одночасно функціонує представницький виборний орган місцевого самоврядування та утворений ним виконавчий орган, а голова виконавчого органу (префекта, комісара тощо) призначається центральною владою. У цьому випадку, на відміну від англосаксонської системи місцевого управління, має місце негативний принцип правового регулювання, який полягає у можливості органу місцевого самоврядування здійснювати все, що не заборонено законом [74, с. 16-17].

Необхідно зазначити, що у євроінтеграційному процесі Україна, як і будь-яка інша країна Європи, фактично є представником континентальної системи права, тому організовує на національному рівні місцеве самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 року (далі — Хартія), яку, зокрема, Україна ратифікувала 15.07.1997 року. З часом континентальна правова система природно поєдналась із теоретичною концепцією місцевого самоврядування, закладеною в тексті Хартії, де однією із основних характеристик континентальної системи місцевого управління стала децентралізація, якої прагнуть досягти більшість європейських країн, в тому числі й Україна .

Як зазначає Батанов О.В., континентальна модель місцевого самоврядування, до прикладу Франції, Італії, Греції, набуває розвитку та становлення у межах громадівської теорії місцевого самоврядування [43].

Наступною пропонуємо розглянути іберійську систему, до якої входять Мексика, Бразилія, Португалія тощо. Іберійська система характеризується

здійсненню місцевого самоврядування представницькими органами (радами) та посадовими особами місцевого самоврядування (головами рад). Але посадові особи органів місцевого самоврядування є не лише головами відповідних рад, які обираються, а й призначаються центральними органами виконавчої влади як представники адміністративно-територіальної одиниці. Вищезазначене дає можливість стверджувати, що самостійність органу місцевого самоврядування і його виборність є досить фіктивною, адже голів представницьких органів місцевого самоврядування призначають центральні органи державної влади.

Батанов О.В. вважає доцільним виокремлення змішаної моделі місцевого самоврядування, що розвивається в межах теорії дуалізму місцевого самоврядування й представлена у європейських країнах, як-от: ФРН, Австрія, Бельгія, Швейцарія, Нідерланди, Люксембург. Основними гаслами цієї моделі слід вважати: наявність територіальних спільнот, де місцеві інтереси є складовою національних інтересів, що реалізуються через діяльність органів місцевого самоврядування; обов'язок громадян та місцевих органів влади брати участь у публічному управлінні; наявність виборних місцевих органів влади.

На думку Михайлишина Л.Р., загалом змішана модель місцевого самоврядування передбачає компетенцію органів місцевого самоврядування мати права та обов'язки для вирішення питань місцевого значення під власну відповідальність; можливість делегування повноважень органам місцевого самоврядування; поєднання виборності та призначуваності посад в органах місцевого самоврядування [43].

Чернеженко О. М. у власній монографії, присвяченій темі місцевого самоврядування, пропонує розглядати також радянську модель місцевого самоврядування, та стверджує, що її основу становить заперечення розподілу влад і визнання повновладдя представницьких органів знизу догори. Вона передбачає, що всі ради, починаючи із найнижчого рівня, є органами

державної влади на своїй території, а усі решта органів держави прямо або опосередковано підпорядковані радам.

Система рад характеризується ієрархічною супідрядністю всіх її елементів, відсутністю будь-якої самостійності (автономії) органів місцевого самоврядування та управління. Сьогодні ця модель збереглася лише у деяких країнах (Китай, КНДР, Куба)[97, с. 76-51].

На думку Чернеженко О. М. основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування у межах Конституції і законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Ця практика відповідає цінностям Європейської Хартії місцевого самоврядування, преамбула якої визнає право громадян на участь в управлінні державними справами одним із демократичних принципів, якого дотримуються усі держави-учасниці ЄС[182, с. 237-238].

Також пропонуємо розрізняти шість різних типів місцевого врядування, у контексті розрізнення публічного адміністрування на локальному рівні врядування на основі трьох основних вимірів: історичний вимір: базується на відмінностях в розвитку публічного адміністрування між Сходом та Заходом; інституціональний вимір: стосується макрорівня структури публічного адміністрування та виділяє унітарно-централізовану, унітарно-децентралізовану та федеральну системи публічного адміністрування та культурний вимір: стосується культури управління та правової традиції [13, с. 19-21].

Камінська Н. В. у власній монографії «Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна» зазначає, що органи регіонального самоврядування ЄС у контексті функціонування територіальних громад є різними за кількісним складом, строком повноважень, а також за назвами, зокрема органи місцевого самоврядування Німеччини та Австрії називаються «ландтаги (крайстаги)»; «ландстинг» - це

орган місцевого самоврядування Гренландії; Італія має обласні ради; а Іспанія – парламент, кортеси та регіональні збори тощо.

Основні риси місцевого самоврядування зарубіжних країн можливо з'ясувати шляхом розгляду моделей чи систем місцевого самоврядування, які були запропоновані вище. Аналіз зарубіжного досвіду має велике значення для об'єктивності досліджуваної теми, однак, у зв'язку з обмеженим текстуальним обсягом дисертаційного дослідження ми не можемо продемонструвати особливості реалізації місцевого самоврядування та повноважень органів місцевого самоврядування кожної із зарубіжних країн, втім можемо розглянути деякі з них.

Виникнення місцевого самоврядування у сучасному розумінні майже у кожній зарубіжній країні слід датувати з приєднання та ратифікації таких важливих міжнародних законодавчих актів, як Європейська хартія місцевого самоврядування та Всесвітня декларація місцевого самоврядування, що вимагають конституційного або законодавчого закріплення принципу місцевого самоврядування у національному законодавстві країн.

Вивчення конституцій зарубіжних країн дозволяє їх поділити на такі, що закріплюють не лише принцип місцевого самоврядування, а й повноваження органів місцевого самоврядування, та конституції, що передбачають можливість реалізації принципу місцевого самоврядування на території відповідної країни. Також виокремлюють ряд конституцій, які не містять згадки про місцеве самоврядування, хоча «держави-власники» таких конституцій передбачають можливість реалізації місцевого самоврядування у національних законодавчих актах[64].

Бориславська О., Заверуха І. та Захарченко Е. у рамках швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» провели дослідження, аби визначити які держави та в якій формі у своїх конституціях закріплюють принцип місцевого самоврядування.

До держав, які мають конституційне закріплення і принципу місцевого самоврядування, і повноважень органів місцевого самоврядування вчені

відносять такі: Австрія, Ліхтенштейн, Ірландія, Італія, Угорщина, Франція, Кіпр, Монако, Люксембург, Греція, Португалія, Іспанія, Нідерланди, Хорватія, Болгарія, Македонія, Румунія, Словенія, Естонія, Словаччина, Литва, Чехія, Андорра, Російська Федерація, Бельгія, Молдова, Вірменія, Казахстан, Азербайджан, Білорусь, Польща, Сербія, Чорногорія.

Також наведемо перелік держав, у конституціях яких встановлено лише принцип місцевого самоврядування, це: Норвегія, Латвія, Ісландія, Німеччина, Данія, Швеція, Туреччина, Грузія, Швейцарія та Фінляндія. Принагідно зауважимо, що у всіх цих країнах, крім Туреччини, наголошується на праві муніципалітетів вирішувати питання місцевого значення та неможливості держави втручатись у вирішення питань місцевого значення.

Серед держав, де конституція не закріплює принципу місцевого самоврядування, зазначимо такі як: Боснія та Герцеговина, Сан-Марино, Ватикан та Мальта[64]. Слід звернути увагу на те, що характерним для певних конституцій є відсутність згадок про місцеве самоврядування. Це зумовлено їх давністю, зокрема у конституціях, які були ухвалені до другої половини ХХ ст., наприклад Конституція США[117, с. 112-117].

*Повноваження органів місцевого самоврядування.* Здійснюючи порівняльний аналіз повноважень органів місцевого самоврядування, у цьому підрозділі дисертаційного дослідження пропонуємо навести основні ознаки повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах.

Україна як одна з країн континентальної системи права визначає повноваження органів місцевого самоврядування у загальному вигляді, а саме як права і обов'язки представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів виконувати завдання та функції місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства.

Нами сформульовано визначення поняття «повноваження органів місцевого самоврядування» як презюмований висновок з дотичних,

висловлених науковцями, думок щодо повноважень органів місцевого самоврядування, адже у сучасній правовій науці відведено критично мало уваги на цю категорію у межах понятійно-категоріального апарату.

Задля надання авторського визначення поняття «повноваження органів місцевого самоврядування», яке б відповідало не лише правовій дійсності України, а й зарубіжних країн, пропонуємо розглянути основні ознаки та особливості повноважень органів місцевого самоврядування.

Європейська Хартія місцевого самоврядування у статті 6 надає значної уваги саме повноваженням органів місцевого самоврядування та визначає право органів місцевого самоврядування вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Хартія визначає наявність повних і виключних повноважень органів місцевого самоврядування, які не можуть бути скасовані чи обмежені іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом. Також Хартія згадує про делеговані повноваження органів місцевого самоврядування[65].

Однією з важливих ознак місцевого самоврядування за Хартією є відсутність адміністративно-територіального принципу поділу органів місцевого самоврядування, тому що остання лише затверджує повноваження всіх органів місцевого самоврядування, натомість у Конституції України та у нормативно-правових актах національного законодавства України, наша держава залишає за собою виключне право законодавчого закріплення організації місцевого самоврядування з огляду на її адміністративно-територіальний устрій.

Конституція України та спеціальний нормативно-правовий акт у сфері місцевого самоврядування — Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., який у статті 16 поділяє повноваження органів місцевого самоврядування на два види: власні повноваження органів місцевого самоврядування; делеговані повноваження — повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а

також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Сторожук П. І., характеризуючи повноваження органів місцевого самоврядування, власними вважає повноваження органу місцевого самоврядування, які визнані державою такими і закріплені законодавчо [165, с. 231-236].

Відповідно, до делегованих повноважень у науковій літературі відносять, зокрема у дослідженнях вченого Бублик Г.В., ті повноваження, які є власними повноваженнями делегуючого суб'єкта – тобто органу виконавчої влади, що надаються з метою найбільш ефективної їх реалізації делегованому суб'єкту – органу місцевого самоврядування, або навпаки, шляхом укладення адміністративного договору або за законом [48].

На думку німецького науковця Д. Елерса, безперечно, законодавець з огляду на свої права, може встановити для місцевої громади які-небудь інші повноваження, крім тих, що зачіпають спільне проживання та існування членів громади та мають для них значення саме як для членів даного комунального утворення, однак при цьому він повинен обмежуватися рамками, в які він поставлений конституційно-правовими гарантіями місцевого самоврядування[196, с. 68-74].

Зважаючи на позицію науковця, орган місцевого самоврядування може вирішувати і питання державного рівня тоді, коли держава відповідно передає повноваження органу місцевого самоврядування (делеговані повноваження).

Надаючи характеристику власних повноважень органів місцевого самоврядування досить часто у науковій літературі зустрічається формулювання «питання місцевого значення». Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до питань місцевого значення у статті 26 відносить досить широке коло повноважень, про що йтиметься більш розгорнуто у другому розділі дисертаційного дослідження. Крім того,

спеціальний нормативно-правовий акт у преамбулі та у його положеннях (ст.ст. 2, 74-77 Закону) передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування та посадових осіб органів місцевого самоврядування за свою діяльність.

Відповідно до ч.1 ст.5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» посадові особи органів місцевого самоврядування належать до системи місцевого самоврядування та наділені відповідними повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення, а саме: отримують статус розпорядника коштів органу місцевого самоврядування, право укладати від імені органу місцевого самоврядування договори відповідно до чинного законодавства та видавати розпорядження у межах своїх повноважень, є підзвітними та підконтрольними органу місцевого самоврядування тощо.

Таким чином, вищевикладене дозволяє стверджувати, що голови органів місцевого самоврядування входять до системи місцевого самоврядування та наділяються власними повноваженнями, але не є окремими органами місцевого самоврядування.

Тож, на наш погляд, існує необхідність у наданні визначення поняття «повноваження органів місцевого самоврядування» як закріплених чинними нормативно-правовими актами права та обов'язки представницьких і виконавчих органів реалізовувати власні та делеговані функції і завдання, відповідно до чинного законодавства, у межах визначених території і строку та нести відповідальність за невиконання функцій і завдань місцевого самоврядування.

## **1.2. Генеза повноважень органів місцевого самоврядування в Україні**

У різні історичні періоди функціонування органів місцевого самоврядування було важливим елементом формування комфортного життя громад на певних територіях та запорукою їх участі у вирішенні питань місцевого значення.

Сучасне становище функціонування органів місцевого самоврядування та місцевого самоврядування в Україні загалом почало формуватись лише наприкінці ХХ століття. До цього часу українське місцеве самоврядування зазнало обмежень і утисків з боку радянської влади, а перед тим – з боку Російської імперії. Вищезгадані історичні періоди фактично перекреслили успіхи українського місцевого самоврядування, здобуті Україною під час набуття українськими містами магдебурзького права.

На етапі детального розгляду генези становлення органів місцевого самоврядування в Україні, вважаємо за необхідне зауважити, що будь-яке подальше дослідження правової доктрини становлення та розвитку повноважень органів місцевого самоврядування, а також конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах тощо напряду залежить від якості висвітлення генези повноважень органів місцевого самоврядування. Адже порівняльний аналіз, який є основою здійснення цього дисертаційного дослідження полягає у необхідності порівнювати не лише український та зарубіжний досвід формування, становлення та організації місцевого самоврядування, а й у необхідності порівняння досвіду організації місцевого самоврядування у різні періоди історії України.

Кравченко В.І. у своєму дослідженні розкриває етап започаткування місцевого самоврядування у період Київської Русі. Науковець наголошує на

нааявності значного впливу східної й західної політичних культур, через геополітичне положення нашої країни протягом століть [107, с. 8-17].

Ще в додержавну добу східнослов'янських племен, як зазначає Кравченко В.І., на території української землі мали свій вияв ознаки дещо схожого процесу на місцеве самоврядування. Такими племенами науковець визначає полян, їх сім'ї, які були кровно споріднені й називалися родом, однак, з часом кровне споріднення прирівнювалось до сусідства, тобто простежувалось співмешкання, а не близькість походження.

Шляхом утворення невеликих поселень на зразок хуторів, що займали певну територію, з метою спільної оборони від зовнішніх ворогів обгороджувалося та обводилося ровами й валами певне місце, яке звалось городом, тобто містом. Визначені території спільного проживання мали характерні традиції, звичаї, що з часом унормовувалися і ставали правилами поведінки людей. Через сусідське спілкування між хуторами, містами та регіонами правила поведінки, поширюючись територіально, набирали уніфікованих форм (зараз ми це називаємо звичаєвим правом) [107, с. 8-17].

На наш погляд, відповідні процеси не слід вважати місцевим самоврядуванням, тому що вирішення питань спільного проживання є недостатньою підставою для утворення місцевого самоврядування. Враховуючи вищеописане, можемо резюмувати, що у відповідний період відбувались процеси, що більш властиві зародженню державності, а не місцевого самоврядування.

На противагу підходові, розглянутому вище, Камінська Н. В. пропонує датувати виникнення елементів місцевого самоврядування ще з античних часів. Науковець зазначає, що муніципальний устрій, організацію міської влади як такої було закріплено Законом Юлія Цезаря 45 року до нашої ери, а закріплення полягало у визначенні розвитку місцевого самоврядування у світі як головного принципу [76].

У дослідженні місцевого самоврядування згаданого історичного періоду науковець надає характеристику місцевому устрою Стародавнього

Риму, зазначаючи, що народні збори були вищим органом міського управління, на зборах обирались муніципальні магістри, разом із ними вирішувались питання місцевого значення. А представницьким органом місцевого самоврядування був сенат [76].

Загалом виникнення органів місцевого самоврядування визначають через теорію «трьох елементів» (так зване соціологічне поняття держави), яке розробив німецький державознавець Георг Еллінек (1851-1911).

За вищезазначеною теорією, складовими частинами держави є територія, народ та влада. До прикладу, Київська Русь, за період державотворення мала ці три елементи. Так само ці три елементи мали Галицько-Волинське князівство, Козацька держава другої половини XVII ст., Українська Народна Республіка, Західноукраїнська Народна Республіка та Українська Радянська Соціалістична Республіка.

Зауважимо, що зазначені вище державні утворення викладені у хронологічному порядку та складають історичні етапи розвитку державотворення в Україні.

Важливою ознакою формування місцевого самоврядування загалом та повноважень органів місцевого самоврядування зокрема слід назвати європеїзацію та русифікацію, що виражаються у впливі Європи та Росії на всіх етапах розвитку державності України.

Так, ще у добу Київської Русі набуло розвитку громадівське самоврядування, в основу якого було покладено виробничу й територіальну ознаки — громади, які самоврядувалися, формувалися за виробничою (громади купців, ремісників тощо) або територіальною ознаками (сільська, міська та регіональна громади).

Територіальне громадівське самоврядування базувалося на звичаєвому праві та знаходило свій вияв у народних вічах. Для вічової організації управління характерним був більш-менш чіткий розподіл повноважень між вічем та обраними на ньому органами і посадовими особами.

Зокрема на вічах обиралися посадові особи, вирішувалися найважливіші фінансові питання (встановлювалися та розподілялися податки), вони відали питаннями війни і миру, здійснювали вищу судову владу. До відання війта та інших посадових осіб самоврядування належали судочинство, адміністративне управління, збір податків тощо.

Економічну основу територіального самоврядування становила спільна власність членів громади, зокрема й на землю. Громада самостійно встановлювала правила господарювання, місцеві податки, платежі та інші повинності.

Суб'єктом міського самоврядування виступала міська громада, а сільського - сільська громада (верв), яка об'єднувала жителів кількох сусідніх сіл, мала землю в корпоративній власності, представляла своїх членів у відносинах з іншими громадами, феодалами, державною владою.

Після входження українських земель до складу Великого князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах і містечках, дістали подальший розвиток у формі війтівства - міська влада належала війтові, який обирався на міському вічі. Тоді виникла досить складна система взаємовідносин між центральною владою, власниками міст і міськими громадами, обумовлена статусом конкретного міста. Наприклад, у великокнязівських містах поряд з органами міського самоврядування функціонувала старостинська адміністрація — міський орган державної влади на чолі зі старостою, призначеним центральною владою.

Значного поштовху у розвитку органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах здійснили комунальні революції Західної Європи, що відбувались протягом декількох сторіч (XI – XIII ст.), результатом яких стало виникнення так званого комунального самоврядування. Відповідне комунальне самоврядування з часом витіснило феодальну владу та рухалось на шляху створення виборних органів місцевого самоврядування, таких як ради і магістрати, що не залежали від центральної влади.

Період комунальних революцій залишив також закріплені та систематизовані норми муніципального права у Хартіях. Зокрема міста Франції, Англії та Італії мали такі нормативно-правові акти і застосовували їх.

Хартіями про місцеве самоврядування закріплювались норми, що регулювали формування та функціонування органів місцевого самоврядування, визначали повноваження органів місцевого самоврядування; а також передбачали комунальні майнові права та форми і порядок управління містами тощо.

Відповідно до місцевих Хартій важливою умовою функціонування органів місцевого самоврядування був контроль з боку влади – відповідно короля чи сеньйора, які фактично визначали структуру самого органу місцевого самоврядування та відповідно розподіляли повноваження між містом та центральною владою.

Якщо розглянути досвід Франції, то у її містах комуна мала власну раду, яка обирала одного чи декількох мерів, а в італійських містах, наприклад, обирали синдикатів. Депутатів французьких міст називали перами.

Ткачук А., досліджуючи це питання, стверджує, що за Статутом одного із французьких міст – міста Бове 1182 року, громадяни відповідної комуни мали принести клятву на вірність обраним членам міської ради та меру [171]. Таке твердження дозволяє говорити про фактичну відсутність будь-яких ознак демократії, адже для останньої була б характерною ситуація, де на вірність присягали новообрані посадові особи.

Дійсно, права людини у добу Середньовіччя не були рівними і справедливими, оскільки у період комун в містах існувала соціальна людська ієрархія і критична нерівність. Людей систематизовували за ознакою місця проживання, місця роботи тощо. Та попри це, для генези місцевого самоврядування саме період Європейських комунальних революцій став початковою стадією розвитку сучасного місцевого самоврядування.

Зародження ознак місцевого самоврядування саме на території України датується серединою XIV ст., яке відбувалося у процесі функціонування міст шляхом утворення суверенної громади та, пізніше, під впливом Європи у зв'язку з виникненням Магдебурзького права, що, відповідно, дало можливість прослідкувати на території України ознаки так званого «магдебурзького місцевого самоврядування». Даний період тривав на території України досить довго, приблизно з середини XIV ст. – до першої половини XIX ст.[57, с. 58-64].

На думку Гошко Т.Д., саме магдебурзьке право виникло набагато раніше, ніж воно було встановлене на українських теренах. Науковець у своїй праці розглядає магдебурзьке право як середньовічне міське право, а зміст магдебурзького права полягав у передачі права містам частково звільнитись від центральної чи феодалної влади шляхом утворення органів місцевого самоврядування. Магдебурзьке право було започатковане через отримання містом Магдебург привілеями 1188 року від архієпископа – власника міста [54, с.85].

Погорілко В.Ф. та Батанов О.В. магдебурзьке право визначають як збірник законів, похідних від міського шефенського права та «Саксонського Зерцала» наприкінці XIII ст. Згадані науковці вважають, що це право виникло в Німеччині після того, як представники цієї держави здійснювали походи на Італію, де й ознайомились із організацією місцевого самоврядування [148, с. 731]. Такі твердження науковців на наш погляд є цілком коректними, позаяк вважаємо, що перші паростки сучасного місцевого самоврядування були започатковані містами таких країн як Італія, Франція та Англія, які отримали свої привілеї дещо раніше, ніж місто Магдебург.

Аналіз наукової літератури з розглядуваного питання дозволяє констатувати, що магдебурзьке місцеве самоврядування, має значну кількість ознак, які роблять його досить подібним до того місцевого устрою, який був

у містах Італії, Франції та Англії у XI-XIII ст., що створився внаслідок здійснення комунальних революцій.

Магдебурзьке право стало ефективним поштовхом для розростання місцевого самоврядування на територіях інших держав, серед яких і Україна. Німецькі міста мали правило розмішувати таблички з написом «Weichbild», які означали, що місто звільнене від центральної влади та може власними силами вирішувати питання місцевого значення. Зокрема, магдебурзьке право давало містам можливість здійснювати місцеве самоврядування на корпоративній основі.

У зв'язку з наступом німецьких колоністів магдебурзьке право згодом поширилось на територію Польщі, де це право називали хелмським правом. А від Польщі воно дійшло до територій Литви та Русі, після чого і на Галичині почали застосовувати магдебурзьке право. Утвердженням магдебурзького права на територіях Східної Європи стало прийняття у 1386 році Литовсько-Польської Унії.

Політичний та культурний центр в українсько-руській державі змістився у XIII ст. з Києва на західноукраїнські землі, до Галичини, де була збудована друга велика українська держава - Галицько-Волинське князівство. Причиною такого зміщення було знищення монголо-татарами міста Києва як столиці першої української держави — Київської Русі. Півторастолітнє існування Галицько-Волинського князівства як другої української держави не лише допомогло зберегти культурно-етнічні традиції Київської Русі, але й одночасно збагатити їх та розвинути під потужним впливом соціально-економічних та політичних відносин, що існували в європейських народів-сусідів. Особливо поживалася в новій державі торгівля із західноєвропейськими країнами, що зумовило різке збільшення кількості міст у Галичині й на Волині та їх розвиток за європейськими уявленнями. Найбільші міста того часу, зокрема: Галич, Львів, Луцьк, Володимир, Берестя, Холм та ін. стали основними центрами торгівлі й ремісництва, куди

переселялися німці, поляки, угорці, греки, болгари, італійці, вірмени, євреї, балканські народи [37, с. 67-68].

У Галицько-Волинському князівстві виникли цілі колонії чужоземців, яким було дозволено після спустошливих татарських набігів на українські міста і села жити й порядкувати за власними традиціями й звичаями, щоб якнайшвидше відбудувати руїни та цивілізувати життя корінного населення. Оскільки серед переселенців на українських землях було найбільше німців і поляків, то місцеве самоврядування базувалося в основному на німецькому праві, яке широко застосовувалося в управлінні містами у Німеччині, Польщі, інших країнах середньої Європи. Так створювалися підвалини для поширення й укорінення в прийдешніх століттях у більшості українських міст принципів самоврядування, що застосовувалися в німецькому місті Магдебурзі (звідси — магдебурзьке право), а пізніше також окремих моделей місцевого самоврядування інших міст та сусідніх з Україною держав [107, с. 8-17].

У межах висвітлення цього питання у праці Н.В. Камінської зазначено, що у 1299 році першим українським містом, яке отримало магдебурзьке право стало місто Новий Санч на Лемківщині [75, с. 57]. І шляхом подібної європеїзації майже вся територія сучасної України стала на шлях організації місцевого самоврядування у містах.

Україна за часів використання магдебурзького права не лише надала народу право вирішувати свої місцеві питання, мати виборні органи, але і отримала можливість підняти рівень економіки шляхом утворення вільної торгівлі, а будівництво на торгівельних шляхах так званих гостинних дворів для іноземних купців, та загалом розташування міст на торгівельних шляхах достатньо збагачувало казну міст, що відповідно покращувало життя містян [54, с. 85].

Магдебурзьке право передбачало: скасування звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої державної адміністрації (феодалів, воєвод, намісників тощо) та запровадження власного органу міського

самоврядування — магістрату, який складався з двох колегій — ради (адміністративний орган) і лави (судовий орган).

Крім власних самоврядних органів – магістратів у складі ради на чолі з бургомістром, а лав на чолі з війтом, утворювались також спеціальні колегії для посольств. Слід констатувати і те, що найвищу посадову особу міста призначав король, тобто вона була не виборною, лише місто Київ мало можливість обрати війта жителями міста самостійно. Всі норми щодо регулювання життя міста та містян закріплювались місцевими статутами [58, с. 58-61].

Важливо підкреслити, що навіть українські села мали місцеве самоврядування за магдебурзьким правом, але у спрощеній його формі за прикладом сусідніх Угорщини та Молдавії, так зване – волоське право. Відрізнялось волоське право від магдебурзького лише тим, що селами управляли пани [128].

Магдебурзьке право надавалося місту галицьким князем, великим князем литовським або королем польським та оформлювалося магдебурзькими грамотами, які відігравали таку ж роль, як хартії (статути) західноєвропейських міст. За формою і текстами оригінальних заголовків можна вирізнити дві групи таких грамот: з вказівкою про надання місту магдебурзького права та без такої вказівки [92, с. 90].

Крім того, з історії відома низка грамот-конфірмацій (підтверджень) магдебурзького права та один випадок позбавлення магдебурзького статусу міста — скасування 1589 р. магдебурзької грамоти, що була надана Білій Церкві 1588 р.

Юридичними наслідками надання місту магдебурзького права були: скасування звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воєвод, намісників тощо) та запровадження власного органу міського самоврядування — магістрату, який складався з двох колегій - ради (адміністративний орган) і лави (судовий орган).

Наприклад, згідно з грамотою Сигізмунда II 1544 р. в Києві до складу ради та лави обиралися до шести осіб (схема 3О). Члени ради — райці (радці, а згодом — ратмани, ратегери) обиралися жителями міста, як правило, наступного дня після свята Нового року. Правом бути обраними користувалися жителі міста «добрі, розумні, осілі в місті, віком від 25 до 90 років, не дуже багаті і не дуже бідні, з доброю славою, законнонароджені, охороняючі справедливість та правду, такі, що не мають жадібності та злості, не лихварі, не двоєжонці тощо»[45, с. 19]. Раду очолював бурмистр, повноваження якого по черзі (строком один квартал) виконували радці.

Лава складалася з лавників, які обиралися довічно і складали присягу, а очолював колегію лавників війт. У містах із повним магдебурзьким правом (Київ, Стародуб, Житомир) війт обирався жителями міста з чотирьох кандидатур із наступним затвердженням королем польським. У містах із неповним магдебурзьким правом війт призначався королем польським або ж на його обрання суттєво впливали старости.

Роль магдебурзького права в історії України оцінюється неоднозначно, що обумовлюється дискримінацією православного українського населення міст, яке в окремих випадках позбавлялося виборчого права на виборах міських урядовців. Українці не приймалися до цехів, їм не давали звання майстрів, а учням забороняли ставати підмайстрами тощо[113, с. 37]. У період Національно-визвольної війни українського народу під проводом Б. Хмельницького представників католицької та православної релігій було зрівняно в правах. Так, згідно з Гадяцьким трактатом (1658 р.) «...Також по містах коронних і в. кн. Лит., як сягають церкви грецького обряду, аби зростала обопільна любов; міщани римської і грецької релігії мають рівно заживати спільних вольностей і свобод, і грецька релігія не має бути нікому перешкодою до магістрату» .

Заключним етапом стрімкого європейського впливу на українські міста став період з 1572 по 1647 рр., в який майже 50 українських міст отримали магдебурзькі грамоти. Міста навіть мали свої герби, які зображували на

документах місцевого значення, що свідчило про високий рівень розвитку таких міст та їх держав.

Видається цілком коректним назвати цей період завершальним, у зв'язку з початком етапу русифікації на території сучасної України, відправною точкою якого стала Переяславська рада, що відбулась у 1654 році.

Значних змін зазнало місцеве самоврядування за доби козацького руху, зокрема за часів Української козацької держави місцеве самоврядування здійснювалось у формі адміністративно-командного самоврядування в основному через полково-сотенний устрій держави. І навіть у Конституції П. Орлика 1710 року було здійснено спробу закріпити схожий на сучасний стан місцевого самоврядування, та надати повноважень органам місцевого самоврядування схожих на сучасні [75, с. 57].

У той період, як зазначає Куйбіда В.С., вимоги міського населення в основному зводилися до того, щоб, по-перше, закріпити давні міські привілеї, зокрема самоврядування з виборним війтом та бурмистрами, а також весь міський устрій; по-друге, звільнитися від державних податків і військових обов'язків; по-третє, зберегти монополію на ремесла, міські промисли й торгівлю; по-четверте, розширити свої землеволодіння [113, с. 37].

Ці намагання знайшли відображення в Березневих статтях Богдана Хмельницького:

«1. Щоб по містах урядники були обираєні з людей того гідних, будуть вони повинні підданими царського величества правити, і всякі доходи по правді віддавати до казни. А то тому, що воєвода царського величества, приїхавши, почав би права їх ламати і якісь устави заводити, і було б (Українцям) прикро; а як будуть старшими місцеві, свої люди, то вони будуть поводитися згідно з місцевими правами».

Подібні положення містилися також і в Конституції Пилипа Орлика: «Силою цього Виборчого Акта ухвалюється, щоб столичне місто Русі Київ та

інші міста України зберігали недоторканими й непорушними всі справедливо отримані закони та привілеї, й це мусить у відповідний час обов'язково підтверджуватися гетьманською владою».

Повертаючись до хронологічного порядку генези повноважень органів місцевого самоврядування, у 1654 році було підписано Українсько-московський договір, і від цієї події пропонуємо вважати початок кінця українському місцевому самоврядуванню.

Так, одразу ж після смерті гетьмана І. Скоропадського 3 липня 1722 р. в Україні запровадили комендантську систему управління, що передбачала адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку призначених російських комендантів.

У 1764 р. ліквідували гетьманство, а 1765 р. маніфестом Катерини II було скасовано всі полки на Слобідській Україні. Згодом, 1783 р., було ліквідовано полково-сотенний устрій на Лівобережній Україні, магістратські та ратушні суди замінено судами «по учреждению о губерниях». Після видання Катериною II 21 квітня 1785 р. «Жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской Империи» і «Городового Положення» було створено нові станові органи міського самоврядування - міські думи, і процес уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні за російським зразком було фактично завершено.

Внаслідок муніципальної реформи Катерини II в Україні було запроваджено нові установи міського самоврядування. При цьому міське управління поділялося на загальноміське та станове.

Так, загальноміськими органами стали:

- міський голова;
- загальна міська дума;
- розпорядча або шестигласна міська дума (виконавчий орган). Загальна дума збиралася раз на три роки для обрання шестигласної думи, яка фактично здійснювала управління міськими справами.

З метою вирішення справ міських станів створювалися управи: купецька, міщанська, ремісницька, іноземних ремісницьких цехів, найманих служителів, робочих. У загальній думі також існували відділення, які відображали її становий склад.

Формально «Жалованная грамота городам» не скасовувала магдебурзького права в українських містах, але фактично міські магістрати втратили свої адміністративні функції, залишившись лише судовою інстанцією для міщан.

Імператор Павло I на короткий час повернув українським містам їхній попередній устрій. Зокрема, м. Києву всі права та привілеї були підтверджені 1797 р. і 1801 р. (Олександром I). Проте після придушення польського повстання 1830 р. залишки магдебурзького права в Україні було ліквідовано (на Лівобережній Україні - 1831 р., а в м. Києві - 23 грудня 1834 р.). Цікаво, що приводом для обмеження, а згодом і скасування магдебурзького права в Києві послужили фінансові зловживання в Київському магістраті (загальна сума розтрат міського керівництва сягнула 1 400 000 крб., що в 9 разів перевищувало суму річних прибутків міста).

XIX - початок XX ст. характеризували становленням в Україні нових загальноімперських форм місцевого самоврядування.

У 1838 р. запровадили станове самоврядування для державних і вільних селян у формі сільського товариства, яке 1861 р. було поширено на всіх селян. Сільське товариство збігалося з сільською громадою і мало свою корпоративну власність, зокрема й на землю. Основними суб'єктами сільського самоврядування стали:

- сільський схід (громада), в якому мали право брати участь усі селяни-домохазяїни, що проживали на відповідній території. Схід вирішував земельні справи, розподіляв податки, обирав сільського старосту та інших посадових осіб;

- волосний схід - збори сільських і волосних посадових осіб та представників господарств, на якому затверджувалися рішення сільських сходів, вирішувалися господарські питання волості;
- волосне правління - виконавчий орган волосного сходу;
- волосний суд — становий селянський суд, що розглядав дрібні кримінальні справи та цивільно-правові спори, з розміром позову до 100 крб.

Уніфікація суспільного життя українського народу Росією досягла в цей час кульмінації. Повністю було скасовано чинність магдебурзького права в містах, про що навіть був виданий царський указ від 1835 р. Також знищувалася традиційна єдність та суверенність української громади, що базувалася на звичаєвому праві, відображеному в Литовському статуті, який за кілька століть став складовою частиною українського національного права. Цей Статут було скасовано в 1842 році. Російські адміністративно-територіальні нововведення нічого не залишили від полково-сотенного адміністративно-територіального устрою, цього самобутнього витвору українського козацтва. Замість вже усталених органів управління спочатку утворювалися нові органи станового місцевого самоврядування — міські думи в містах, а в селах сільські товариства, які розглядалися одночасно як низова адміністративна й господарська одиниця, що збігалася із земельною громадою. Пізніше, починаючи з другої половини XIX ст., засновувались земські установи як органи самоврядування.

На території сучасної України почали створювати міські думи по типу російських, а магдебурзьке право змінили становим російським самоврядуванням шляхом утворення сільських товариств, що набрало стрімкого поширення у 1838 році.

Поштовхом для переходу до системи функціонування органів місцевого самоврядування стала земська реформа 1864 року, у процесі проведення якої було утворено губернські земські збори, що складались із земської управи та губернатора.

Так, згідно з Положенням про земські губернські та повітові установи від 1 січня 1864 р. правовий статус земств було визначено як системи, що не входять до структури державних органів, а служба в земствах розглядалась як виконання громадських обов'язків. До системи земських установ, що функціонували на двох рівнях — повітовому та губернському, входили:

- повітові земські виборчі з'їзди, які кожні три роки обирали повітових земських гласних;
- повітові земські збори, які збиралися один раз на рік (восени) з тим, щоб обговорити основні напрямки господарської діяльності, затвердити кошторис витрат, розподіл повинностей тощо;
- губернські земські збори (формувалися з гласних, кандидатури яких обговорювалися на повітових земських зборах);
- повітові та губернські земські управи — виконавчо-розпорядчі органи земств.

Формування земських установ здійснювалося згідно з принципами виборності, куріальності, майнового цензу, формальної рівності виборців, змінюваності гласних. Так, земські збори обиралися за куріальною системою на трьох виборчих з'їздах (у виборах брали участь три курії: повітові поміщики і промисловці, міські купці та власники нерухомості в містах, селяни).

Головами повітового та губернського земських зборів були предводителі дворянства. До сфери компетенції земства та його управи належали всі питання місцевого значення — земські повинності й прибутки; медичне обслуговування населення, утримання місцевої поліції, контроль за шляхами тощо.

Самостійність земств була досить умовною, оскільки держава зберігала вагомий вплив на них. Зокрема, голова та члени повітових земських зборів затверджувалися губернатором, а голова та члени губернських земських зборів — міністром внутрішніх справ. Губернатори та міністр

внутрішніх справ також затверджували постанови земств з найважливіших питань і проекти кошторисів.

З кінця 50-х початку 60-х рр. XX сторіччя місцеві ради стали розглядатися як органи влади, яка фактично переростає в комуністичне громадянське самоврядування й тому мають виступати не тільки як органи державної влади, але й місцевого або громадського самоврядування.

Однак централізм тоталітарної держави, запроваджений Росією в Українську Радянську Соціалістичну Республіку (шосту українську державу), призвів до того, що питання місцевого життя були повністю підпорядковані великодержавним інтересам СРСР, які блокували будь-які прояви місцевого самоврядування з вираженою українською суттю.

Реформа місцевого самоврядування, поштовхом до якої було укладення Міського положення 1870 року, здійснювалась на розсуд міністра внутрішніх справ. Дана реформа розподілила розпорядчу владу від виконавчої (розділила думу і управу), та залишила собою обурене населення, через заборону виборцям давати гласним ніяких інструкцій. Реформа місцевого управління закінчилась міською контрреформою 1892 року.

Вона передбачала заміну станово-бюрократичних органів управління містом всестановими органами. Згідно з Городовим положенням 1870 р. систему органів міського громадського управління складали:

- міські виборчі збори (проводилися один раз на три роки для обрання гласних);
- міська дума (розпорядчий орган);
- міська управа (виконавчий орган);
- міський голова.

Міська дума складалася з міського голови, гласних, голови повітової земської управи і представника духовного відомства. На відміну від земств, вибори міської думи відбувалися без урахування станів на основі майнового цензу. Всі виборці — платники міських податків поділялися на три розряди, які на паритетних засадах визначали персональний склад міської думи.

Стаття 55 Городового положення 1870 р. визначала повноваження міської думи: порядок утримання у справності й чистоті міської території, пам'ятників, улаштування пристаней, переправ і перевозів, покрівель тощо. З питань, віднесених до її компетенції, міська дума приймала постанови.

Всі члени управи обиралися думою, а її компетенція мала похідний від компетенції міської думи характер.

Міський голова одночасно виконував функції голови думи і голови управи. До його компетенції входили питання: організація роботи міської думи, її скликання, запрошення на засідання думи зацікавлених осіб, контроль за законністю рішень, що приймаються управою тощо.

Уніфікація форм місцевого самоврядування відбувалась і на українських землях, що відійшли до Австрійської імперії. Так, із 1772 р. австрійський уряд почав обмежувати права українських міст, багато з яких було переведено в ранг сіл. При цьому скасовувалось магдебурзьке право (у м. Львові скасовано декретом Йосипа II від 31 серпня 1786 р.), натомість запроваджувалася система органів міської влади, що містила: міський відділ - виборний орган, який обирав посадових осіб магістрату і здійснював спостережно-наглядові функції щодо використання міського майна; магістрат.

Фактично все міське управління було зосереджено в руках магістрату, членом якого могла стати лише особа, що мала високий освітній ценз і складала спеціальний екзамен. Бургомістр і радники отримували заробітну платню від держави і складали присягу на вірність імператорові.

Структура магістрату була досить складною, наприклад, магістрат Львова на підставі декрету від 31 серпня 1786 р. мав такі структури: політичний сенат; цивільно-правовий сенат; кримінально-правовий сенат; «Протокол подань» для двох сенатів (здійснював реєстрацію вхідних документів); реєстратуру; експедицію; таксаційний відділ; торгово-вексельний суд; міську табулю (управління обліку нерухомого майна); міську касу; будівельний відділ; економічний відділ (клопотався господарськими

справами); конскрипційно-житловий відділ (вів облік житлових приміщень); відділ збору податків на заставах міста; відділ обліку поховання померлих; міські тюрми; ландвійти (районні управління міста)[113, с. 44].

Вже з початку XX ст. ми маємо ті зародки українського місцевого самоврядування на українських землях, подібні до сьогоденішнього місцевого самоврядування в Україні.

Слід відзначити період П. Скоропадського, за часів правління якого створювались організації, що захищали права міських дум, наприклад «Рада представників великих міст України». Крім цього, тимчасова Конституція УНР та Закон «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» закріпили модель місцевого самоврядування на основі співпраці комісарів, місцевих трудових рад, обраних пропорційно від селян і робітників [115, с. 17-27].

У 1918 р. після утворення ЗУНР місцеве самоврядування зайняло місце у контексті управління українськими містами. Східна Галичина до 1939 року вже розбудували схему управління містами за австрійською системою, а Волинь працювала ще русифіковано. До 1940 році Буковина працювала за румунською системою місцевого самоврядування, тоді як Закарпаття у період з 1920 по 1938 роки в межах Чехословаччини — за системою крайової автономії, що давала можливість мати власну систему місцевого самоврядування [58, с. 58-61].

Під час розгляду радянського періоду організації повноважень органів місцевого самоврядування, насамперед, слід наголосити на тому, що органи місцевого самоврядування також були виборними, але не представницькими у тому сенсі, в якому це було засновано ще у період панування магдебурзького права. Пропонуємо не надто зосереджуватись на цьому історичному етапі, адже особливого впливу на розвиток інституту повноважень органів місцевого самоврядування не здійснювалось.

Ознаки розвитку місцевого самоврядування почали простежуватись у період Української Радянської Соціалістичної Республіки після прийняття

Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» у 1990 році.

З 1991 року в Україні почали відновлюватись спроби українізувати всі сфери суспільного життя, зокрема й місцеве самоврядування. Реалізація положень цілої низки законів та підзаконних актів цього періоду, зосібна й Конституції України, певною мірою дало змогу національній системі місцевого самоврядування розвинути і вдосконалити власну модель, позбавлену впливу німецької, польської, румунської, російської, австрійської чи ще якоїсь концепції.

Наступним кроком стало прийняття 26 березня 1992 р. нової редакції Закону (що мав назву — Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»), в якому місцеве та регіональне самоврядування закріплювалось як основа демократичного устрою влади в Україні. Місцеве та регіональне самоврядування розглядалось як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, яких вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, яких вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України. Водночас територіальною основою місцевого самоврядування визначалися сільрада, селище, місто, а регіонального самоврядування — район, область.

З прийняттям Конституції України 1996 р. місцеве самоврядування отримало конституційний статус, стало однією із засад конституційного ладу України.

21 травня 1997 р. було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів і посадових осіб

місцевого самоврядування. 6 листопада 1996 р. в м. Страсбурзі було підписано від імені України Європейську хартію місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р., після чого вона стала частиною національного законодавства України). У хартії проголошуються найважливіші принципи місцевого самоврядування, яких мають дотримуватися всі держави - члени Ради Європи. В наступні роки Верховна Рада України прийняла ще ряд важливих законів, що безпосередньо стосуються питань організації місцевого самоврядування, серед них — Бюджетний кодекс України, Земельний кодекс України, закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про столицю України місто-герой Київ», «Про органи самоорганізації населення» тощо.

Так було закладено законодавчий фундамент для становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до вимог ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування і на основі положень Конституції України.

Гене́за повнова́жень органів місцевого самоврядування в Україні дає інформацію про важливе місце України, з найдавніших часів, у переліку тих зарубіжних країн, які активно розбудовували право громади вирішувати власні місцеві питання самостійно, про що свідчить і громадівське самоврядування часів Київської Русі, і наявність ознак реалізації повноважень органів місцевого самоврядування за часів Галицько-Волинського князівства та за часів Козацької держави другої половини XVII ст., а найголовніше - отримання у період 1572 – 1647 р. р. українськими містами магдебурзьких грамот. Періоди русифікації України дещо змінили курс реалізації місцевого самоврядування, але сучасна Україна міцно стоїть на шляху євроінтеграції та децентралізації влади, що дає всі можливості українським містам удосконалювати, та реформувати на краще реалізацію повноважень органами місцевого самоврядування.



### **1.3. Повноваження органів місцевого самоврядування у правовій доктрині**

Питання становлення та розвитку повноважень органів місцевого самоврядування у правовій доктрині передбачає визначення наукових досліджень у контексті утворення, становлення, розвитку, функціонування органів місцевого самоврядування загалом, та повноважень таких органів зокрема.

Основний закон України закріплює за народом право бути носієм суверенітету, бути єдиним джерелом влади в державі, здійснювати владу безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування визначає як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України та законів України.

У контексті формування місцевого самоврядування необхідно здійснити огляд теорій виникнення місцевого самоврядування. Хронологічно першою слід розглянути теорію «Вільної громади» (теорія природних прав громади), представниками якої є Аренс Г., Гербер Н., Гірке О., Токвіль А., Лабанд О., Мейєр Е., Ресслер О., Шеффле, Чичерін Б. та інші. Засновники теорії вільної громади вважали, що поряд із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади конституційно має бути закріплена і муніципальна влада (громадівська влада). Оскільки саме громада існує самостійно та незалежно від державної влади, то, відповідно, органи центральної влади не утворюють громаду, а визнають її за фактом існування[40, с. 97].

Не можемо не погодитись з тезою, що громада природно утворюється не владою, а фактично існує як соціальний інститут. Громада має владу, але здійснює її за посередництвом інституцій, які уповноважені громадою на виконання певних функцій. Тож, на нашу думку, визнання громади як фактичного суб'єкта влади в країні, обґрунтоване у теорії «Вільних громад» є

значимим та логічним, але концепція авторів цієї теорії в частині виокремлення ще однієї конституційної гілки влади як муніципальної видається не досить слушною, адже людина як елемент громади тісно пов'язана з кожною із гілок влади, утворила їх та контролює їх функціонування [137, с. 151-156].

Законодавча влада, яка тісно пов'язана з громадою, утворюється нею та виступає уповноваженим громадою органом для затвердження загальнообов'язкових правил поведінки для регулювання різного роду відносин в державі. Спосіб у який громада обирає представників законодавчої влади та контролює їх, таким самим чином має право змінити останніх.

Виконавча влада складає сукупність органів та підпорядкованих їм установ і організацій, інституцій, покликаних виконувати волю законодавчого органу та органів місцевого самоврядування, представників яких уповноважує громада, народ на здійснення відповідних функцій.

Дотичність судової гілки влади до громади також можемо простежити, наприклад, через інститут присяжних.

З огляду на вищевикладене, необхідність виокремлення четвертої гілки влади — громадівської, видається сумнівною, позаяк деякі з ознак громади притаманні двом, нині діючим, встановленим Конституцією України, гілкам влади, а саме законодавчій та виконавчій.

Далі розглянемо громадсько-господарську теорію, яка є наступницею теорії вільної громади, відповідно до якої органи місцевого самоврядування — це недержавні установи, що мають виняткове право задовольняти потреби громади в неполітичній (економічній, соціальній, культурній) сфері, та вирішувати питання недержавного, місцевого характеру.

Засновники відповідної теорії (Моль Р., Гірке О., Васильчиков О. та Лешков В.) визначають сферу діяльності органів місцевого самоврядування як комунальну, оскільки територіальна громада як елемент громадянського

суспільства має займатись питаннями відповідно до своєї території, у справи якої держава не має втручатись [40, с. 97].

Далі пропонуємо розглянути громадівську теорію місцевого самоврядування, яка полягає у наданні місцевій громаді права реалізовувати власні інтереси на власній території, а, відповідно, урядовим органам — лише права відання державними справами. Суть цієї теорії полягає у певному протиставленні громадських інтересів державним, метою якого є залишення кожній із інституцій можливості дбати про власні інтереси, а головною метою теорії є надання повної самостійності органам місцевого самоврядування [43, с. 22].

На нашу думку, представлена громадівська теорія місцевого самоврядування є не надто ефективною у контексті реалізації органами місцевого самоврядування своїх функцій на благо мешканців міст, адже одним із ефективних механізмів реалізації як місцевих, так і державних функцій є інститут делегування повноважень, який заперечується громадівською теорією [137, с. 151-156].

Аналогічної позиції дотримується Корнієнко М., який зазначає, що громадівська теорія не несе ефективного змісту в регулювання місцевих питань, тому що пропагована громадівською теорією автономія місцевих органів є небезпечною для цілісності держави [45, с. 31].

Середина - кінець XIX ст. характеризується визнанням державницької теорії місцевого самоврядування, яка визначається однією із форм організації місцевого державного управління. Спровокований інтерес до державницької теорії був централізацією імператорської влади в Росії, проведенням городової реформи у 1890 році [186, с. 95-96].

Суть теорії полягає у визначенні місцевого самоврядування не як автономну форму публічної влади, а як спосіб децентралізації державної влади на місцевому рівні. Тож, відповідно до державницької теорії, джерелом повноважень органів місцевого самоврядування є державна влада [132, с. 7].

Серед прихильників цієї теорії, а саме її юридичного аспекту, є Л. Штейн, на думку якого органи місцевого самоврядування мають однорідні з органами державної влади повноваження, але не є органами державної влади, а самостійними суб'єктами права, що вступають з державою в юридичні відносини,[193, с. 27-30] з чим ми не погоджуємось, оскільки вважаємо органи місцевого самоврядування як виборні представницькі органи, утворені інституції та установи є відмінними від органів державної влади за організаційно-правовою формою та різним характером повноважень.

До того ж, необхідно зауважити, що державницька теорія місцевого самоврядування є скоріше відлунням тогочасної політичної ситуації на території сучасної України, коли органи місцевого самоврядування не мали сучасного стану, виконували інші повноваження та були більш обмежені у правах у зв'язку з їх централізацією.

Хронологічно наступною є теорія муніципального соціалізму, поширення якої мало місце в кінці XIX - на початку XX століття та характеризується забезпеченням якомога повнішої демократизації повноважень органів місцевого самоврядування [41, с. 40]. Відповідно до цієї теорії, органи місцевого самоврядування володіли більшою автономією прав та мали посилене представництво містян в представницьких місцевих органах.

Наведена теорія місцевого самоврядування, на нашу думку, є найбільш близькою до сучасного стану місцевого самоврядування з усіх раніше розглянутих теорій. Поза тим, її недоліком є відсутність ефективної співпраці місцевого самоврядування з державною владою через інститут делегування повноважень як перший крок до реалізації класичної моделі місцевого самоврядування.

Так само Альдерфер Х.Д. зазначав про необхідність розгляду місцевого самоврядування у системі єдиного державного управління, до якого фактично входять як самоврядні засади, так і державна адміністрація. На думку вченого, з якою ми погоджуємось, центральна влада в основу своїх

правовідносин із містом повинна вкладати співробітництво, де місцеве самоврядування та державна влада мають бути сторонами однієї угоди, яка ґрунтується на переговорах, компромісах та інформаційній політиці[57, с. 14].

Загалом місцеве самоврядування розглядається як особливий вид управління, шляхом реалізації гарантованого законом права територіальних громад та органів, яких вони обирають, самостійно, під свою відповідальність і від свого імені вирішувати всі питання місцевого значення, діючи в межах закону та в інтересах населення[57, с. 58-64].

Зосередивши увагу саме на правовій доктрині становлення та розвитку повноважень органів місцевого самоврядування, більшість питань, на нашу думку, сьогодні є недослідженими, що зумовлює актуальність обраної теми. Розгляд питання підрозділу дисертаційної роботи демонструє, що вивчення повноважень органів місцевого самоврядування через призму теорій виникнення місцевого самоврядування є поверхневим та потребує ґрунтовного наукового вивчення.

Усі представлені теорії мають ідеологічний зміст, однак не заглиблюються у ризики їх використання щодо практичних проблем. Запропоновані наукою теорії місцевого самоврядування не мають ознак сучасного становища реалізації повноважень органами місцевого самоврядування та не є близькими до людини як основного носія суверенітету та джерела влади в Україні.

#### **1.4. Методологія дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах**

У науковій юридичній літературі використовуються різні визначення поняття «методологія», по-різному розкриваються його сутність та зміст,

тому важливо висвітлити якомога більше наукових підходів щодо визначення цього поняття.

Дискусійним є питання стосовно наявності у правової науки власної методології, сукупності власних методів пізнання, зокрема академік Костицький М. В. вважає, що юриспруденція запозичує методи та методології, вже розроблені та отримані системи знань, концепцій та теорій, а серед них найголовніше — логіку і логічну методологію. На думку вченого, юриспруденція є наукою, що побудована на формальній логіці, а відповідно така логіка є основною методологією юриспруденції, а логічні методи є головними в науковому пізнанні, теоретичному і практичному дослідженні [103, с. 3-13].

Безсумнівно, методи, що будуть досліджуватись у цьому підрозділі дисертаційної роботи, належать до методів формальної логіки або є похідними від них. Найдоцільнішим вважаємо зосередити увагу на особливостях тих явищ правової науки, які неможливо проаналізувати за допомогою методологічного інструментарію формальної логіки. Зосібна Кучук А.М. визначає такі, що не підконтрольні формальній логіці явища юриспруденції, як зізнання особи у вчиненні злочину за відсутності доказів у слідства тощо [116, с. 21-24].

Так само слід навести як приклад виборчий процес, який по суті передує повноваженням органів місцевого самоврядування, які аналізуються у дисертаційному дослідженні. Ми погоджуємось із таким твердженням, адже використовуючи методологію формальної логіки, правова наука буде на її основі свої методи пізнання, які в результаті становлять профільну спеціальну методологію права, унікальну та неподібну на методології інших наук.

Методологія має важливе значення під час будь-якого дослідження. Без неї досить складно успішно здійснювати наукові пошуки. відкривати нове у науці без знання загально-гносеологічних закономірностей та використання наукових методів і прийомів.

Стрімкий розвиток та удосконалення юриспруденції шляхом практичного використання правової науки потребує відповідного розвитку і удосконалення інструментарію її наукового пізнання.

Для визначення поняття «методологія» звертаємось до філософської енциклопедії, що пропонує розуміти методологію як учення про способи організації та побудови теоретичної і практичної діяльності людини. Так само пропонують трактувати методологію Новіков О. М. та Новіков Д. О. [70; 135, с. 76].

Інше філософське енциклопедичне видання визначає методологію як систему принципів, способів організації та побудови теоретичної і практичної діяльності; учення про цю систему; система соціально апробованих правил, нормативів пізнання та дії, які співвідносяться з властивостями і законами дійсності [180].

Костицький М.В. вважає, що дотепер методологія права розвивалась лише в рамках теорії держави та права та філософії права. Академік застерігає, що не слід вважати філософію права як методологію не лише правознавства в цілому, але й окремих галузей юридичної науки. На його думку, наразі методологія права може виступати лише як навчальна дисципліна, а визначення методології права як окремої юридичної науки поки що залишається в перспективі [102, с. 3-10].

Загальне визначення методології наукового дослідження дає Лукич Р., у якому розкриває її як науку про методи, що на наше переконання видається цілком коректним [119, с. 24-25].

Кампо В. пропонує визначати методологію наукового дослідження як складову частину будь-якої науки, яка забезпечує реалізацію пізнавальної функції, що полягає у розкритті закономірностей і тенденцій розвитку духовних і матеріальних явищ, процесів та інших питань, що нею вивчаються [77, с. 158-170].

Дослідження теми «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз» передбачає звернення

впродовж її наукового вивчення до порівняльного правознавства, а саме порівняльної методології. Це порівняльно-правове дослідження має функціональну природу завдяки порівняльній методології, що дозволяє здобути універсальну теоретичну і практичну цінність.

Метод порівняльного аналізу Горбань Ю.А. розглядає як інструментарій для зіставлення умов, за яких відбувалися певні події в контексті предмета дослідження. Науковець вважає доречним порівняльний аналіз у контексті зіставлення різних точок зору за спорідненими процесами і явищами, які аналізуються в дисертації, дозволяє виявити реальний приріст нових знань у межах предмета дослідження [52].

На думку Бехруза Х., визначене вище функціональне призначення передбачає втілення порівняльного правознавства у трьох напрямках: практичному, соціологічному та культурному. З позиції цивілізаційного підходу, використання у науковому дослідженні порівняльного правознавства передбачає вивчення великої кількості правових реальностей та різноманіття їх правових явищ [44, с. 278-284].

У літературі ЮНЕСКО порівняльне правознавство розглядається у поєднанні із міжнародним правом, як таке, що виконує загально-гуманітарну функцію, пов'язану із зведенням «мостів» між різними культурами і цивілізаціями шляхом їх вивчення і розуміння [108, с. 18].

Вивчення особливостей становлення, застосування, закріплення та проблем реалізації повноважень органами місцевого самоврядування в Україні і зарубіжних країнах, в межах теми дисертаційного дослідження, використовуючи порівняльний аналіз, власне, передбачає вищезгадане зведення «мостів» шляхом вивчення різних правових культур, законодавчих і практичних особливостей функціонування органів місцевого самоврядування. Тож, здійснення аналізу за допомогою порівняльного правознавства загалом, та порівняльної методології зокрема, надасть змогу обрати найбільш оптимальний спосіб законодавчого регулювання повноважень органів місцевого самоврядування в певній державі та

проаналізувати недоліки різних правових систем у контексті інституту місцевого самоврядування.

На думку Кресіна О., порівняльне правознавство є науковим виміром діалогу і взаємодії правових систем, культур, а також інструментом формування більш справедливого світу, усунення та недопущення конфліктів, перепон у розумінні та спілкуванні між народами, поширення новацій та обміну досвідом, розвиток міжнародних зв'язків [108, с. 18].

Ми беззаперечно погоджуємось із вищезазначеним твердженням науковця, адже теоретично, правова наука має передувати як законодавчому закріпленню правових норм, так і їх практичній реалізації. Лише крізь призму всебічних порівняльно-правових досліджень різних національних правових систем викристалізуються нові ідеї, що вже, можливо, ефективно працюють в інших державах та можуть бути вдало і грамотно запозичені тими державами, у яких проводяться такі наукові порівняльно-правові дослідження.

Бехруз Х. у своїй науковій статті порушує проблему здійснення порівняльно-правових досліджень на тлі глобалізаційних процесів, причиною яких є зміна базових засад суспільно-політичного життя сучасного суспільства. Глобалізаційні процеси спричиняють зміни у державно-правовому облаштуванні як на національному, так і наднаціональному рівнях, особливо пов'язаних з формуванням інституціональних і нормативних механізмів, що мають наднаціональний характер [44, с. 178-184].

На нашу думку, сучасне порівняльне правознавство породжує та формує нову правову теорію шляхом утворення категорій, понять і пропозицій до їх сучасного визначення, застосування та аналізу.

Попри необхідність здійснення дисертаційного дослідження крізь призму порівняльного аналізу, не менш важливим залишається наведення й інших основних методів наукового пізнання, адже кожна суспільствознавча наука має свій методологічний інструментарій, що надає змогу вивчати соціальні процеси, робити висновки, проводити узагальнення,

виокремлювати проблеми та пропонувати шляхи удосконалення того чи іншого явища. Методологічним інструментарієм правової науки, зокрема конституційного права України та конституційного права зарубіжних країн слід розуміти систему філософських та спеціальних методів, які у працях деяких науковців поділяються також на: філософські, загальнонаукові, конкретно-наукові та спеціально-наукові [74, с. 58-59].

Філософськими визначають методи, які застосовуються під час здійснення як гуманітарних досліджень, зокрема правових, так і природничих досліджень. Філософське осмислення, яке лежить в основі філософського методу є незамінним під час дослідження питання повноважень органів місцевого самоврядування в Україні так і зарубіжних країнах. Ми погоджуємось із думкою Калиновського Б.В. щодо неможливості юридичної науки пізнавати державу і право та розробляти свої методи інакше, ніж через призму філософських позицій [74, с. 58-59].

Науковці, представники англо-американської правової системи (США, Великобританія) у контексті методології наукового дослідження не розмежовують поняття «методологія» та «методи», що є невластивим для наукової літератури.

Найчастіше в американській науковій літературі трапляється визначення поняття «методологія» у вузькому розумінні: як сукупність методів, прийомів, процедур наукового дослідження, які застосовуються у певній галузі знань. У широкому значенні поняття «методологія» трактується як вчення про структуру, логічну організацію, методи та засоби діяльності.

Методологію пропонується вважати багатошаровою будовою, вищий шар якої становить філософська методологія, середущий — загальнонаукову методологію, а найнижчий — методологію галузевих видів науки. Насправді, українські науковці також подібним чином вибудовують ієрархію методів у структурі методології.

На думку Мелащенко В., методологія є теорією методів пізнання, сукупність теоретичних принципів, логічних прийомів і способів

дослідження явищ, а також системою певних теорій, принципів, законів і категорій, які опосередковують загальні властивості і зв'язки об'єктивного буття і наукового пізнання [125, с. 78].

Шейко В. визначає такий перелік завдань методології:

- визначення способів виникнення наукового знання;
- передбачення шляху досягнення науково-дослідницької мети;
- забезпечення систематизації та уточнення категорій і понять у науці;
- створення системи наукової інформації, підтвердженої об'єктивними фактами та логіко-аналітичним інструментом наукового пізнання [192, с. 56].

На нашу думку, науковець дещо обмежив коло завдань методології шляхом конкретизації їх до декількох дефініцій, які не можуть застосовуватися у загальному вигляді до всіх методів, що складають методологію.

Для з'ясування змісту поняття «метод» слід враховувати, що у науковій літературі існує чимало підходів до його визначення. Наприклад, метод може розглядатись як спосіб пізнання правових явищ, який складається із системи прийомів, що виявляють загальні закономірності їх виникнення, функціонування та розвитку; [120, с. 9] і як форма теоретичного чи практичного ставлення людини до дійсності з метою отримання результату, загальний підхід, цілеспрямований процес використання певних знань тощо; [181, с. 358] як спосіб дослідження, шлях пізнання і практичного перетворення реальної дійсності, система прийомів і принципів, що регулюють практичні і пізнавальну діяльність людей [185, с. 95].

Гусарєв С. та Тихомиров О. пропонують методи наукового пізнання розподіляти на загальні (філософські); загальнонаукові; приватно-наукові та спеціальні [169, с. 1112].

Калиновський Б.В. підтримує позицію щодо розподілення методів на філософські, загальнонаукові, конкретно-наукові й спеціально-правові [74, с. 58-59].

У цілому ми погоджуємося з думками вищезгаданих науковців щодо класифікації методів, які загалом відрізняються між собою у номінаціях розподілених методів, однак, вважаємо, що поділ на філософські, загальнонаукові, конкретно-наукові та спеціально-наукові є більш оптимальним для здійснення порівняльно-правового дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країн.

На думку таких науковців як С.М. Тимченко, С.К. Бостан, С.М. Легуша, Н.М. Пархоменко, Т.О. Пікуля, Н.В. Пронюк, філософськими методами є система «м'яких» принципів, прийомів, універсальних за змістом, за ієрархією розташованих на найвищих шарах абстрагування, що визначають лише загальні регулятиви дослідження, генеральну стратегію дослідження [28].

Калиновський Б.В. зазначає, що філософські методи — це застосовані як свідомо, так і стихійно елементи загального значення, такі як закони, категорії, поняття, причини тощо, що і роблять будь-яку науку так званою прикладною логікою.

У контексті розгляду філософських методів діалектичний — це загальний, фундаментальний метод пізнання дійсності, основу якого складають найбільш узагальнені закони розвитку матеріального світу. Цей метод здійснює обґрунтування причинно-наслідкових зв'язків, процесів диференціації та інтеграції, постійних суперечностей між сутністю і явищем, змістом і формою, об'єктивності щодо оцінки дійсності. Метод фактично виявляє суперечності, які дають ключ до розуміння тенденцій і закономірностей розвитку.

Ще один із найголовніших філософських методів — метафізичний, який дозволяє розглядати явища абстраговано, тобто поза процесом розвитку.

Саме такі методи пізнання, як метафізичний та діалектичний, забезпечують визначення стратегії дослідження, зосереджуються на збиранні фактичних даних, необхідних для дослідження, та спрямовані на оцінку отриманих результатів дослідження.

Зокрема історичний метод дає змогу дослідити становлення, формування і розвиток різних явищ та процесів, як-от у дисертаційному дослідженні — повноважень органів місцевого самоврядування, шляхом упорядкування інформації у хронологічному порядку [126, с. 55-63].

Розглянувши філософські методи, пропонуємо перейти до огляду загальнонаукових методів, а саме: формально-логічного, системного, інституційного, структурного та функціонального .

Формально-логічний метод полягає у аналізі інформації від простого до складного або, як ще зазначається науковій літературі, від абстрактного до конкретного. Цей метод зазвичай використовується поряд із історичним методом у частині дослідження певних історичних аспектів. В процесі застосування такого методу у науковому дослідженні використовуються синтез, аналіз, порівняння, аналогія, моделювання, узагальнення тощо. Зокрема запропоновані нами визначення понять «повноваження» та «повноваження органів місцевого самоврядування» були сформульовані шляхом застосування формально-логічного методу сходження.

Крім цього, до формально-логічних методів належать логіко-змістовий метод, що полягає у перевірці теоретичних узагальнень на логічну обґрунтованість та несуперечливість та логіко-семантичний метод, застосування якого дає змогу розглянути природу, зміст та ознаки повноважень органів місцевого самоврядування та загалом місцевого самоврядування як явища [72, с. 89-92].

Соціологічний метод забезпечує використання під час наукового дослідження даних статистики, інформації з опитування громадян, аналізу різних видів документації.

Вбачаємо необхідним зосередити увагу на системному методі, що є дуже важливим у контексті дослідження демократичної держави та ролі місцевого самоврядування у її функціюванні, оскільки він спрямований на вивчення єдності об'єкта, встановлення зв'язків у ньому та об'єднання у теоретичну систему.

На думку Керимова Д., системний метод наукового дослідження дозволяє знайти внутрішній механізм дії не тільки окремих його компонентів, а і їх взаємодії на різних рівнях. Дійсно, саме у з'ясуванні структурно-функціональної взаємодії явищ, та в цілому з'ясуванні системності, вдається здійснити комплексне наукове дослідження [87, с. 225-226].

Інституційний метод має безпосередній зв'язок із попереднім, системним методом. Він так само передбачає дослідження сталих систем організації та регулювання повноважень органів місцевого самоврядування, а також дає змогу дослідити їх у динаміці [126, с. 55-63].

Особливе значення у проведенні даного дисертаційного дослідження мають функціональний та структурний методи. Деякі науковці об'єднують ці два методи в один, який здобув назву «структурно-функціональний». На наше переконання це є слушним, позаяк синтез цих методів сприятиме ефективнішому процесу наукового пізнання.

Структурно-функціональний метод досліджує відповідний об'єкт шляхом поділу його на частини, складові елементи та шляхом встановлення зв'язку між ними, визначення місця і ролі кожного з елементів у функціюванні об'єкта як цілого.

Синергетичний метод, який у науковій літературі іноді позначають як підхід, дозволяє вивчати явища як самоорганізовані системи. За цим методом

всі явища, що досліджуються, мають випадковий, стихійний та самостійний характер виникнення, становлення та розвитку.

До спеціально-правових методів слід віднести формально-юридичний, порівняльно-правовий методи та метод тлумачення. Також названі методи розглядаються як способи пізнання, що вироблені загальною теорією держави і права. У контексті використання цих методів, застосовуються такі способи як лінгвістичний, системний, історичний та логічний.

Лінгвістичний спосіб передбачає аналіз правових норм; системний, власне, полягає у з'ясуванні вимог та взаємозв'язку правових норм у правовій системі. Історичний спосіб визначає передумови та мету прийняття правової норми, її призначення; логічний спосіб передбачення встановлює сутність правових приписів з позицій формальної логіки [126, с. 55-63].

Тема: «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз» передбачає звернення особливої уваги на метод порівняльно-правового аналізу. Дослідження вищезазначеної теми передбачає вивчення практичних аспектів функціонування органів місцевого самоврядування. Під час пошуку шляхів вдосконалення функціонування повноважень органів місцевого самоврядування в Україні компаративний аналіз зарубіжного досвіду дає можливість взяти до уваги ефективні механізми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування зарубіжних країн.

Зокрема метод функціонального аналізу дозволяє з'ясувати функціональні якості повноважень органів місцевого самоврядування через розкриття змісту, сутності та обсягу діяльності вищезазначених інституцій. Без функціонального аналізу неможливо дослідити весь спектр повноважень органів місцевого самоврядування. Задля оцінки якості, ефективності повноважень тощо, слід окреслити кожну функцію органів місцевого самоврядування з кола їх повноважень, щоб дати оцінку повноваженням в цілому [72, с. 89-92].

Логіко-смысловий метод нами використовувався для вироблення та надання пропозицій щодо удосконалення функціонування органів місцевого самоврядування в Україні, а саме в частині підвищення ефективності повноважень органів місцевого самоврядування та їх розширення.

Визначення методології у контексті наукового дослідження передбачає використання принципу плюралізму у виборі методологічного інструментарію підходів, прийомів та методів, адже використання цього принципу створює методологічну основу наукового дослідження. Свобода вибору необхідних методів, прийомів, способів пізнання є запорукою конкурентноздатності роботи та успішності [77, с. 158-170].

Питання повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країн є предметом дослідження конституційного права як галузі права, тож відповідно методологія науки конституційного права – це вчення про методи, принципи та правила їх застосування під час здійснення дослідження явищ в конституційно-правовій сфері існування [72, с. 58].

На думку Гусарева С., Олійника А., Слюсаренко О., методологія — це складне утворення, що включає в себе цілу систему різних підходів, методів, логічних прийомів тощо [167, с. 73-79].

Методологію конституційно-правової науки, зосібна Кафарський В., розглядає як систему підходів, методів і способів наукового дослідження, виділяючи при цьому філософський та загальнонауковий підходи до методології дослідження організації та діяльності політичних партій в Україні [78].

Вищенаведені підходи до розуміння поняття «методологія» дозволяють зробити висновок, що методологією дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах є сукупність методів, прийомів способів дослідження загальнотеоретичних основ становлення та розвитку повноважень органів місцевого самоврядування, їх сутності, змісту та ознак, конституційно-правового закріплення та форм реалізації; визначення основних проблем у контексті реалізації повноважень

органами місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, способів удосконалення, запозичення зарубіжного досвіду.

Питання повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах є складним та багатоаспектним, що визначає потребу в обґрунтуванні теоретичних та прикладних аспектів відповідного питання за допомогою застосування міждисциплінарних, системних та комплексних методів різних рівнів методології юридичних наук.

Підсумовуючи, маємо на меті підкреслити досить широке використання історичного методу, що застосовується для врахування у науковому дослідженні відповідного явища досвіду, накопиченого роками й століттями. Саме вивчення історичної практики виникнення та становлення повноважень органів місцевого самоврядування дозволяє призиювати розвиток таких повноважень. Структурно-функціональний метод дає змогу дослідити відповідний об'єкт шляхом поділу його на частини, складові елементи, а через зв'язок між елементами — визначити місце і роль кожного з них у функціюванні об'єкта як цілого.

Виокремивши спеціально-правовий порівняльний метод як основний у дисертаційній роботі, ми мали змогу ґрунтовно дослідити становлення, розвиток та сучасний стан функціонування повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, вивчити досвід функціонування повноважень органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, на основі чого запропонувати удосконалення як конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, так і їх практичного удосконалення.

## Висновки до розділу 1

Дослідження понятійно-категоріального апарату дає можливість стверджувати, що законодавство України не містить визначення поняття «повноваження органів місцевого самоврядування», зокрема у тексті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» неоднозначно використовуються поняття «повноваження» і «компетенція» у контексті врегулювання реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Співвідношення понять «повноваження органів місцевого самоврядування» та «компетенція органів місцевого самоврядування», розгляд основних ознак кожного із цих понять, дозволяє зробити висновок про відсутність сформованої, єдиної та конкретно визначеної думки науковців щодо кореляції цих понять як частини та цілого нема. Так, «компетенція» — це встановлена нормативно-правовими актами сукупність прав, обов'язків та повноважень для визначеного суб'єкта, за місцем в ієрархії державних органів, органів місцевого самоврядування чи посадових осіб, коло завдань та функцій, невиконання яких тягне за собою відповідальність згідно з чинним законодавством; відповідно, поняття «повноваження» — це встановлені нормативно-правовими актами права та обов'язки суб'єктів, які відповідають вимогам, встановленим чинним законодавством України, що надаються на певний строк, розповсюджуються на визначену законодавством територію.

Наголосили на тому, що слід розрізняти муніципальне право, яке визначають окремою галуззю права, та місцеве самоврядування, яке, на нашу думку, є правовим інститутом, що закріплює право територіальних громад вирішувати питання місцевого значення безпосередньо або через органи місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування складають відповідно представницькі органи місцевого самоврядування та виконавчі органи

місцевого самоврядування, створені представницькими органами місцевого самоврядування, що є підконтрольними та підзвітними представницьким органам місцевого самоврядування.

Визначили поняття «повноваження органів місцевого самоврядування» як закріплені чинними нормативно-правовими актами права та обов'язки сільських, селищних, міських громад та їх виконавчих органів реалізовувати власні та делеговані функції та завдання у відповідності до чинного законодавства, у межах визначеної території і визначеного строку, та нести відповідальність за невиконання функцій і завдань місцевого самоврядування.

Дослідивши генезу повноважень органів місцевого самоврядування в Україні ми дійшли проміжного висновку, що ознаки сучасного місцевого самоврядування, а саме сукупність ознак під час реалізації влади на місцях, вперше простежується у період комунальних революцій Західної Європи на протязі декількох сторіч (XI – XIII ст.), що у свій час дало неабиякий поштовх до запровадження українського місцевого самоврядування.

Наступним періодом значного укріплення місцевого самоврядування як в Україні, так і в зарубіжних країнах, ми вважаємо період впливу Магдебурзького права в усіх його проявах.

Два цих визначених періоди стали значним зародженням місцевого самоврядування на українській землі, і одночасно значною передумовою втрати Україною місцевого самоврядування у наступному періоді її існуванні - період значної русифікації та відсутності місцевого самоврядування як такого аж до 1990 року. Лише у 1990 році Українська РСР з прийняттям спеціального Закону відновила частково місцеве самоврядування на українській землі, а далі — з 1991 року Незалежна Україна розпочала відбудову того місцевого самоврядування, яке сьогодні українці укріплюють та розвивають під впливом ефективної європеїзації.

Дослідивши питання становлення та розвитку органів місцевого самоврядування України у правовій доктрині ми дійшли проміжного

висновку, що наукові дослідження у сфері місцевого самоврядування відповідають у більшості випадків історичній долі української землі, адже у далеких періодах комунальних революцій Європи та періодах Магдебурзького права науковці вважають місцеве самоврядування шляхом у розвиток та демократизацію суспільства тоді, коли вчені радянських періодів здебільшого наполягають на відсутності необхідності надавати територіальним громадам можливості самостійно вирішувати питання місцевого значення. Слід констатувати, що правова доктрина у сфері інституту місцевого самоврядування набуває ефективності з кінця XX - початку XXI ст.

Навівши методологію дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, ми дійшли висновку, що досягнути питання повноважень органів місцевого самоврядування можна лише через призму порівняльного аналізу, адже дослідження вищезазначеної теми передбачає вивчення практичних аспектів функціонування органів місцевого самоврядування. Під час пошуку шляхів вдосконалення функціонування повноважень органів місцевого самоврядування в Україні компаративний аналіз зарубіжного досвіду дає можливість взяти до уваги ефективні механізми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування зарубіжних країн.

## **РОЗДІЛ 2.**

### **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

#### **2.1. Конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні**

Належне функціонування органів місцевого самоврядування, зокрема ефективна реалізація повноважень органів місцевого самоврядування залежить від того, наскільки ефективно закріплені відповідні повноваження органів місцевого самоврядування у Конституції України та законодавстві.

Слід підкреслити, що конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування є показником розвитку держави, а якість такого конституційно-правового закріплення — демократизації держави та суспільства, наближеності до країн європейського рівня та показником шляху розвитку державності.

Зарубіжний досвід, особливо розвинутих європейських країн, законодавчо затверджує змішану модель організації місцевого самоврядування у поєднанні з прямим державним управлінням. Українська практика функціонування органів місцевого самоврядування також запозичила відповідну змішану модель організації місцевого самоврядування. Зважаючи на закріплені законодавством України повноваження органів місцевого самоврядування, можемо констатувати, що змішана модель законодавчо врегульована і українськими нормативно-правовими актами.

Стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині першій наводить визначення поняття місцевого самоврядування загалом, а у частині другій містить положення, які свідчать про наявність в

українському місцевому самоврядуванні ознак змішаної моделі організації місцевого самоврядування. Тож, місцевим самоврядуванням є гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, а здійснюється місцеве самоврядування територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [154].

Дослідження конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування передбачає звернення уваги саме на органи місцевого самоврядування та їх повноваження, а не на всіх суб'єктів системи місцевого самоврядування. Враховуючи вищезазначене, необхідно розрізняти систему органів місцевого самоврядування та окремо органи місцевого самоврядування [80, с. 159-169].

Складовими елементами системи місцевого самоврядування України є територіальна громада, сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; староста; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Однак не всі суб'єкти системи місцевого самоврядування є органами місцевого самоврядування, адже відповідно до статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до них належать сільські, селищні, міські, районні, обласні ради та їх виконавчі органи.

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцевим самоврядуванням є право територіальної громади добровільно об'єднуватись та самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Наведене положення статті Конституції України дає такий перелік

органів місцевого самоврядування: районні, обласні, селищні, сільські, міські ради та їх виконавчі органи.

Отже, можемо зробити висновок, що всі інші суб'єкти – складові елементи системи місцевого самоврядування — не є органами місцевого самоврядування. У підтвердження вищезазначеного, відповідно до положень ст. 140 Конституції України, органи самоорганізації населення можуть лише створюватись органами місцевого самоврядування, тому не є органами місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи, які є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади, що унеможливорює віднести останніх до кола органів місцевого самоврядування, які, відповідно, також входять до складу органів місцевого самоврядування.

Тож, систему органів місцевого самоврядування складають представницькі органи місцевого самоврядування та виконавчі органи місцевого самоврядування, створені представницькими органами місцевого самоврядування, що є підконтрольними та підзвітними представницьким органам місцевого самоврядування.

Органами місцевого самоврядування є ті органи, що утворені територіальною громадою у встановленому законодавством порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділені владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах [104, с. 181-182].

Органи місцевого самоврядування є самостійним елементом системи місцевого самоврядування, що функціонує та має владні повноваження, які реалізує у визначених законом організаційних та правових формах в

інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад) та за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, є колективом громадян, депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, що створений у визначеному законом порядку для виконання функцій та завдань місцевого самоврядування [105, с. 192 - 193].

Так само, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 6 визначає, що основним носієм функцій і повноважень первинного суб'єкта місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища, міста, яка може утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову, позаяк територіальна громада утворює орган місцевого самоврядування, але не є ним.

Згідно ст.ст. 12 та 14-1 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Тому, голів представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів не слід вважати органами місцевого самоврядування, адже відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вони є посадовими особами місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету та є посадовою особою місцевого самоврядування.

Староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, що обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. У наведених

положеннях недостатньо ознак, які б давали підстави визначити старосту як орган місцевого самоврядування.

Згідно ст. 14 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна, але зазначені ознаки також не характеризують органи самоорганізації населення як орган місцевого самоврядування.

Частина 2 ст. 143 Конституції України визначає повноваження обласних та районних рад, зокрема затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контроль за їх виконанням; вирішення інших питань, віднесених законом до їхньої компетенції.

Щодо повноважень обласних та районних рад, доцільним видається коментар Борденюка В. І., який зазначає, що головні повноваження місцевого самоврядування ч. 1 ст. 143 Конституції України адресує територіальним громадам та утворюваним ними органам місцевого самоврядування, під якими треба розуміти відповідні ради, а не їх виконавчі органи, оскільки останні безпосередньо територіальною громадою не створюються [46].

Повноваження органів місцевого самоврядування, як і будь-які інші повноваження, мають власну класифікацію. Як правило, їх поділяють на власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення; та на делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані Законом органам місцевого

самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Крім цього, повноваження органів місцевого самоврядування групують відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за сферами та галузями: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України [187, с. 93-96].

*Власні повноваження органів місцевого самоврядування.* Ч. 1 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» окреслює правовий статус органів місцевого самоврядування, зокрема зазначає, що вони є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Виключні повноваження органів місцевого самоврядування закріплюються у ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом визначення наступного функціоналу рад:

- питання розглядаються обраними представниками територіальної громади — депутатами;
- питання обговорюються колегіальним органом - радою;
- вирішуються, виключно, на її пленарних засіданнях;
- не можуть передаватися іншим органам і посадовим особам для вирішення.

Таким чином, вищезазначені питання рад можна систематизувати шляхом виділення наступних груп повноважень: організаційні повноваження (що передбачають організаційні питання роботи представницького органу); повноваження щодо утворення внутрішніх органів ради; контрольні повноваження (що передбачають контроль за діяльністю виконавчих органів рад); та повноваження щодо прийняття рішень у сфері життєдіяльності адміністративно-територіальної одиниці [37, с. 67-68].

Остання запропонована група повноважень, яка охоплює сферу життєдіяльності адміністративно-територіальної одиниці, на яку розповсюджується компетенція представницького органу, слід наголосити, вміщує велику кількість повноважень, а саме: повноваження у галузях соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; у галузі бюджету; щодо управління комунальною власністю; у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі містобудування, архітектури та землекористування; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури і спорту тощо [80, с. 159-169].

Районні у містах ради (у разі їх створення, адже від 2010 року навіть столиця України — місто Київ не має районних у місті рад) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, а також здійснюють інші повноваження, передбачені законодавством України, в обсягах і межах, що визначаються міськими радами [80, с. 159-169].

Дослідження питання конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування зумовлює необхідність окреслити коло повноважень та нормативно-правових актів, зокрема їх положень, що визначають відповідні повноваження. З вищенаведеного

нагадаємо, що органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські, обласні, районні ради та їх виконавчі органи, а повноваження органів місцевого самоврядування розподіляються на власні повноваження та делеговані.

Кулик Т. О. у своїй дисертаційній роботі, звертає увагу на конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також надає визначення власних повноважень органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів. Науковець власними вважає ті повноваження органів місцевого самоврядування, що закріплюють за ними права і обов'язки щодо здійснення діяльності та ведення справ, а власними повноваженнями місцевих органів державної влади — права і обов'язки, визначені у відповідних нормативно-правових актах, для можливості здійснення ними відповідних функцій держави [114, с. 108].

Стаття 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає загальну компетенцію сільських, селищних, міських рад, яка полягає у правоспроможності рад розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання.

Виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад закріплює ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідна виключна компетенція сільських, селищних, міських рад полягає, насамперед, у питаннях, які вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради.

Пропонуємо детальніше розглянути повноваження органів місцевого самоврядування шляхом об'єднання їх у групи. До першої групи відносимо *повноваження органів місцевого самоврядування у сфері організації діяльності та утворення внутрішніх органів ради*. Такими повноваженнями є затвердження регламенту ради; питання утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміни щодо них, обрання їх голів; утворення чи розпуск виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження

персонального складу; обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради; затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання тощо. Вищезазначені повноваження закріплені ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Вищенаведена група повноважень є певною передумовою та базою, яка надає можливість займатись основними функціями органу місцевого самоврядування. Наприклад, прийнятий регламент організовує роботу ради, а призначена чисельність апарату, здійснює організаційне забезпечення роботи ради; відповідно, заснувавши власну газету як засіб масової інформації, рада публікуватиме у ній свої рішення, які з моменту опублікування набуватимуть чинності.

На думку Плюща Р.М., правильно сформована структура органу місцевого самоврядування є запорукою правильного планування, розподілу робіт і способів їх координації, а також вимірювання внеску кожного функціонального підрозділу в процесі досягнення кінцевої мети розвитку. Науковець у своїй монографії зазначає, що під час проєктування органу місцевого самоврядування розподіляються цілі і завдання між підрозділами, визначаються адміністративно-правові відносини між ними та корпоративні зв'язки при вирішенні проблем, що виникають у процесі управління [147, с. 36].

Ми погоджуємось з думкою Плюща Р.М. про те, що будь-яка організація, особливо така комплексна як орган місцевого самоврядування великого міста, повинна мати впорядковану внутрішню структуру, яка поєднує різноманітні зв'язки (правові, соціальні, економічні, фізичні, технологічні) і людські відносини [147, с. 36].

Слід розуміти, що орган місцевого самоврядування — це велика кількість структурних підрозділів, які працюють на один спільний результат. Наприклад, рада як представницький орган місцевого самоврядування на

чолі з головою, секретарем та певної кількості депутатів не є довершеною. Зазвичай кожна рада складається принаймні з таких підрозділів як управління фінансового забезпечення, управління правового забезпечення, управління організаційного забезпечення, управління міжнародних зв'язків, секретаріат ради тощо. Всі ці структурні підрозділи забезпечують роботу однієї ради. Так само і виконавчий орган має голову, заступників, перелік відділів, управлінь чи департаментів, які спеціалізуються у певній сфері, а також апарат виконавчого органу. Тому організаційна група повноважень органу місцевого самоврядування є першим, на що слід звернути увагу, оскільки неорганізована структура не матиме змоги дати ефективний результат — вирішити належним чином місцеві питання.

Наступну групу повноважень складають повноваження щодо *прийняття рішень у сфері життєдіяльності адміністративно-територіальної одиниці*, а саме: заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень тощо. Розглядувана група повноважень є подібною змістовно до попередньої, але на відміну від неї має вужчу сферу впливу, оскільки стосується організації роботи саме в середині адміністративно-територіальної одиниці, якою опікується відповідний орган місцевого самоврядування.

На нашу думку, ця група повноважень є основною, але надто загальною, адже висвітлює все, що стосується діяльності органу місцевого самоврядування, зокрема, роботи рад та їх виконавчих органів: прийняття рішень, проведення прийомів, подання депутатами запитів та звернень, надання ними відповідей, робота в комісіях, робочих групах тощо.

Тобто основним критерієм об'єднання цієї групи є не галузі (сфери) діяльності органів місцевого самоврядування, а діяльність рад та їх виконавчих органів на благо адміністративно-територіальної одиниці.

Як слушно зазначає Крупчан О.Д., групу організаційних повноважень у межах адміністративно-територіальної одиниці слід розділяти на ті, які реалізуються: на рівні Конституції України; на рівні законів, а також підзаконних актів виконавчої влади; на договірному рівні; на рівні делегування повноважень одним органом публічної влади іншому [111, с. 87-89].

На нашу думку, вищезазначена класифікація є віддзеркаленням поділу на групи всіх повноважень органу місцевого самоврядування, а не лише групи організаційних повноважень у межах територіального округу.

Далі в окрему групу повноважень органів місцевого самоврядування об'єднуємо *бюджетні питання*, а саме: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету тощо.

Зазначена група повноважень нині потребує глибшого вивчення, що пояснюється неналежним рівнем правового регулювання саме бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування.

Дотримуючись тієї ж позиції, що й Кузьменко О.А. стосовно неузгодженості норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким визначена необхідність окремого розподілу в доходах і видатках місцевих бюджетів коштів на виконання власних і делегованих повноважень, тоді як норми Бюджетного кодексу України не передбачають такого розмежування. Відповідна ситуація несе ризик негативних наслідків у сфері міжбюджетних відносин, як-от невизначеність в розподілі повноважень і, як наслідок, фінансових ресурсів між владою різних рівнів; відсутність належних умов для забезпечення достатнього та цільового фінансування делегованих державою місцевим органам влади функцій; та відсутність необхідних умов для здійснення контролю за використанням коштів, наданих

у вигляді закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів та дотацій вирівнювання [112].

Проблеми в правовому регулюванні бюджетних повноважень, наприклад, звітності про виконання делегованих повноважень, виникають у випадку перешкоджання центральними органами влади фінансуванню органів місцевого самоврядування на виконання цих повноважень. В такий спосіб унеможлиблюється виконання органом місцевого самоврядування делегованого повноваження у зв'язку з браком коштів, які б мали надійти до місцевого бюджету як компенсації уряду на перевезення пільговиків у місцевому транспорті тощо.

Ще до однієї окремої групи повноважень ми відносимо *повноваження органів місцевого самоврядування з питань власності*, зокрема: прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності тощо.

На нашу думку, з практичної точки зору, саме ця група повноважень має значні недоліки у законодавчому регулюванні. Досліджуючи відповідну групу повноважень, Субботенко О. порушує проблему розмежування повноважень щодо реалізації права власності між місцевими радами та районними, обласними радами [166, с. 73-76].

Відповідно до п. 19 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні й обласні ради уповноважені виключно на їхніх пленарних засіданнях вирішувати за дорученням місцевих рад

питання про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів у встановленому законом порядку.

Науковець стверджує, що обласні та районні ради, здійснюючи правомочності щодо володіння, користування й розпорядження об'єктами права відповідної комунальної власності (спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області та району, відповідно) від імені й в інтересах відповідних територіальних громад правомочні в установленому порядку своїм рішенням вирішувати питання управління, в т. ч. розпорядження такою спільною власністю без будь-яких доручень місцевих рад [166, с. 73-76].

Таке твердження науковця, що аргументується п. 10 розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», видається сумнівним, оскільки у ньому зазначено, що правовий режим майна спільної власності територіальних громад визначається законом, однак, сьогодні не існує спеціального закону, який би регулював правовий режим комунального майна, зокрема майна спільної власності територіальних громад. Проте, зважаючи на загальні засади володіння, користування та розпорядження спільною власністю та норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районній і обласній раді, слід реалізовувати право власності майном за дорученням місцевих рад. Попри це, ми вбачаємо у цьому проблему, яка потребує вирішення. На наше переконання, районні та обласні ради мають без будь-яких доручень самостійно володіти, користуватись та розпоряджатись комунальним майном, що перебуває на балансі області чи району.

Наступною групою повноважень органів місцевого самоврядування є *вирішення питань містобудування та землекористування*. Відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: вирішення питань регулювання земельних відносин; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого

значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації тощо.

У контексті вивчення питання розширення земельних повноважень сільських, селищних та міських рад Шульга М. В. та Ігнатенко І. В. зазначають, що для держави, яка затвердила напрям децентралізації влади, органи місцевого самоврядування мають занадто мало повноважень у сфері земельних питань.

Ми дотримуємось тієї ж позиції науковців у тому, що основними органами управління та надання послуг в галузі земельних відносин мають стати органи місцевого самоврядування, а державні органи виконавчої влади мають виконувати функції з узагальнення, контролю за дотриманням законності в процесі здійснення своїх повноважень органами місцевого самоврядування [194].

*Що стосується повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає перелік їх повноважень. Зокрема у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку у ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження: підготовка та подання цільових програм; фінансові питання; розгляд проєктів планів комунальних підприємств і організацій; договірні правовідносини; утворення цільових фондів соціальної допомоги особам з інвалідністю, визначення порядку і умов витрачання коштів цих фондів.*

*У сфері бюджетних та фінансових питань, згідно зі ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі власні (самоврядні)*

повноваження: складання та подання на розгляд ради бюджету, а після затвердження – його виконання та звітування про його виконання; питання тарифів тощо.

*У сфері управління комунальною власністю*, відповідно до ст. 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі власні (самоврядні) повноваження: управління визначеним радою майном, визначення порядку контролю за діяльністю підпорядкованих комунальних підприємств тощо.

*Що стосується сфери житлово-комунального господарства*, а саме побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, у ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що виконавчі органи рад управляють комунальними об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, належно утримують та експлуатують їх; займаються питаннями житлово-комунального господарства, забезпеченням громадян житлом, питаннями організації благоустрою населених пунктів і пов'язаними із цим договірними відносинами; займаються організацією місцевих ринків, ярмарків, затвердженням маршрутів і графіків руху громадського транспорту тощо.

*У сфері будівництва*, згідно зі ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють такі власні (самоврядні) повноваження: організація будівництва, реконструкція і ремонт об'єктів комунального господарства, визначають замовника виконання робіт, розробляють плани і програми робіт, готують документацію (як дозвільну, так і містобудівних програм) на розгляд рад тощо.

*У сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту*, відповідно до ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють власні

(самоврядні) повноваження з: управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання; організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

*У сфері соціального захисту*, ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють власні (самоврядні) повноваження у сфері здійснення соціального захисту населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Одним із важливих напрямів повноважень виконавчих органів рад є житлова сфера, яка становить питання щодо: місця проживання фізичних осіб (формування та ведення реєстру територіальної громади); забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (створення комунальних правоохоронних установ, створення резервного фонду для ліквідації надзвичайних ситуацій тощо) відповідно до ст.ст. 37-1, 38, 39, 40, 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

*Делеговані повноваження органів місцевого самоврядування.* Згідно з ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування, крім власних повноважень, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Такі повноваження називають делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делегованими повноваженнями є повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються

відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Делеговані повноваження можемо поділити на:

- повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку згідно зі ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- повноваження у сфері участі у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлений Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
- повноваження у галузі оборонної діяльності, відповідно до ст. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- повноваження у сфері бюджетних та фінансових питань, відповідно до ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- повноваження у сфері управління комунальною власністю, відповідно до ст. 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- у сфері житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, згідно зі ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- у сфері будівництва, відповідно до ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

*До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження:*

- у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, відповідно до ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, відповідно до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

- у сфері соціального захисту, відповідно до ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

До делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних рад, згідно зі ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», належать:

- організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі;
- створення умов для належного функціонування органів доходів і зборів, сприяння їх діяльності;
- забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України.

На думку С.В. Шевчука, юридична природа делегування повноважень полягає в тому, що:

- 1) делегуватися можуть тільки окремі повноваження, що складають частину компетенції відповідного органу публічної влади;
- 2) після делегування повноважень компетенція органу, що їх делегує, не змінюється;
- 3) компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється;
- 4) акт делегування повинен обов'язково виходити від органу, що делегує повноваження;
- 5) при делегуванні здійснюється поширення компетенції делегуючого органу за рахунок наділення новими повноваженнями об'єкта делегування повноважень;
- 6) повноваження, що делегуються, можуть бути в будь-який час відізовані делегуючим органом;
- 7) якщо повноваження делегуються на певний час, то припинення делегування не передбачає видання юридичного акту, в якому ці повноваження відзиваються (компетенція органу, якому делегуються повноваження, звужуються автоматично). Якщо повноваження делегуються

на невизначений час, вони можуть бути відізовані в будь-який час за рішенням органу, що здійснював делегування повноважень [191].

За юридичною природою повноваження органів місцевого самоврядування класифікують:

- на власні повноваження;
- на делеговані повноваження.

За сферою діяльності повноваження органів місцевого самоврядування поділяють на:

- організаційні (питання утворення та функціонування рад та їх виконавчих органів);
- структурні (питання формування та організації діяльності структурних одиниць рад і виконавчих органів);
- планові (затвердження планів діяльності рад та виконавчих органів, соціально-економічних програм, концепцій тощо);
- нормотворчі (щодо прийняття рішень) (безпосередня діяльність рад, які приймають рішення на сесіях, комісіях, робочих групах, тимчасових контрольних комісіях тощо);
- поточні повноваження (поточні фінансові питання, питання кадрові, організаційне та документальне забезпечення рад та їх виконавчих органів тощо);
- звітні повноваження (заслуховування звітів виконавчого органу, його структурних підрозділів тощо, а також звіти депутатів ради, комісій, структурних одиниць тощо).

Крім того, можемо навести класифікацію нормотворчих повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, що передбачає їх поділ на:

- прийняття загальних рішень на засіданнях рад;
- прийняття рішень у сфері власності на засіданнях рад;
- прийняття рішень у сфері питань містобудування та землекористування на засіданнях рад;

- прийняття рішень у сфері договірних відносин на засіданнях рад;
- прийняття рішень щодо скасування рішень на засіданнях рад;
- інші питання, які приймаються на пленарних засіданнях рад.

Місцеве самоврядування в рамках, визначених законом, має право на власну нормотворчість, що і було закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [172, с. 40-42]. На місцевому рівні суб'єктами нормотворчості є органи місцевого самоврядування. Рішення органів місцевого самоврядування, на думку Е. Григониса, поширюються на всіх громадян, які перебувають на території муніципального утворення, тобто є актами загального характеру [55].

До вищенаведених класифікацій пропонуємо додатково звернути увагу на специфічні, на наш погляд, повноваження органів місцевого самоврядування. Зокрема ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачена можливість лише за пропозицією сільського, селищного, міського голови затверджувати структуру виконавчих органів ради. Тобто депутат відповідної ради не може самостійно ініціювати утворення нових чи змінювати структуру діючих структурних підрозділів виконавчого органу. Лише у разі подання депутатом на розгляд ради проєкту рішення, наприклад, про «необхідність створення» певного структурного підрозділу виконавчого органу, а не просто «про створення», у нього виникає можливість бути самостійним ініціатором створення відповідного структурного підрозділу завдяки слову «необхідність» у формулюванні проєкту рішення.

На нашу думку, необхідним є внесення змін до положення ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо надання права депутатам подавати на розгляд місцевої ради проєкти рішень про затвердження структури їх виконавчих органів та внесення до неї змін.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», на жаль, передбачає лише один спосіб скасування акту органу місцевого самоврядування – це судове провадження. На думку авторів вищезазначеного

Закону лише рішення суду є підставою скасування рішення ради. Щодо цього ч. 2 ст. 19 Конституції України зазначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Стаття 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування містить аналогічне положення: головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом, однак, воно не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.

Органи місцевого самоврядування в межах закону мають право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їх компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. З огляду на це Хартія певною мірою дає надію на можливість скасування рішень органами місцевого самоврядування, але з застереженням: «для спеціальних цілей відповідно до закону».

Тобто йдеться про те, що спеціальний нормативно-правовий акт, може визначати право органів місцевого самоврядування скасовувати прийняті ними рішення у сферах, які вони регулюють. Наприклад, у ст. 11 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» органу місцевого самоврядування надано право за його ж ініціативою переглянути, зупинити дію та скасувати власний регуляторний акт.

Згідно п. 11 ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» органи місцевого самоврядування у місячний строк повинні усунути виявлені Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини порушення прав і свобод людини і громадянина, тобто скасувати або змінити свої рішення.

Найефективнішим правовим регулятором відносин у вирішенні питання щодо скасування органами місцевого самоврядування власних

прийнятих рішень є Рішення Конституційного суду України (далі – Рішення КСУ) у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, частини чотирнадцятої ст. 46, частин першої, десятої; ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 (Справа № 1-9/2009).

Вищезазначене Рішення КСУ тлумачить питання скасування органами місцевого самоврядування прийнятих ними рішень, а саме: «зі змісту частини другої ст. 144 Конституції України та частини десятої ст. 59 Закону вбачається, що рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з мотивів невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними з ініціативи заінтересованих осіб судом загальної юрисдикції, тобто в судовому порядку, однак, як вважає Конституційний Суд України, це не позбавляє орган місцевого самоврядування права за власною ініціативою або ініціативою інших заінтересованих осіб змінити чи скасувати прийнятий ним правовий акт (у тому числі і з мотивів невідповідності Конституції чи законам України)».

Так само Конституційний Суд України зазначає, що в Конституції України закріплено принцип, за яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, тому органи місцевого самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами і не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами місцевого самоврядування і громадянами.

Отже, зі змісту положень Рішення КСУ випливає, що органи місцевого самоврядування можуть скасовувати прийняті ними рішення, якщо такі

рішення не несуть індивідуального характеру, що породжує відносини органу місцевого самоврядування з громадянином – так звані акти одноразового застосування.

Гультай М. М., досліджуючи правову визначеність у контексті рішень Конституційного суду України, зазначив, що остання є правовим началом, дія якого поширюється на правовідносини між особою і державою, виступає забезпеченням та реалізацією прав і свобод людини і громадянина, характеризує недопустимість дій та бездіяльності, спрямованих на безпідставне обмеження прав і свобод людини, а також встановлення пропорційності застосованих до особи обмежень, здійснення повноважень органами державної влади чи органів місцевого самоврядування у визначених Конституцією і законами України межах. На думку науковця, правова визначеність є однією із загальних і змістовно складних за змістом принципів правової системи, що включає низку вимог до прийняття, дії та застосування нормативно-правових актів, а також обов'язковості виконання судових рішень [60, с. 83-93].

Беручи до уваги вищезазначене, слід вказати на існування крайньої потреби у внесенні змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як спеціального нормативно-правового акту щодо можливості скасування органами місцевого самоврядування прийнятих ними рішень, особливо з огляду на відсутність такої заборони (крім актів індивідуального характеру), що тлумачиться у наведеному Рішенні КСУ як право органів місцевого самоврядування.

## **2.2. Конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування зарубіжних країн**

Особливість конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах полягає у способі та формі відповідного закріплення. Так, повноваження органів місцевого самоврядування в одних країнах врегульовуються положеннями конституцій, а в інших – відсильними до інших законодавчих актів положеннями у тексті конституцій.

Актуальність дослідження характерних рис конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах зумовлена необхідністю проведення порівняльного аналізу між вищезазначеним та українським досвідом конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування, виокремлення відмінних та тотожних ознак, формулювання пропозицій щодо удосконалення правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в Україні тощо.

Удовика Л. Г., досліджуючи питання взаємозв'язку міжнародної та національної правових систем в умовах глобалізації, наголошує на необхідності створення широкої міжнародної системи нормативного регулювання, яка сьогодні, на жаль, не відповідає імперативній вимозі дотримуватися правового порядку у новій «глобальній складності». Наша думка збігається з міркуваннями науковця щодо тенденції у бік зростання викликів, які раніше могли вирішуватись у межах національних кордонів, національного правового регулювання, сьогодні потребують спільних широкомасштабних кроків у протидії цим викликам [178, с. 27].

На думку Л. Удовики, сучасний розвиток правових систем, поряд із глобалізацією, визначається певними процесами – регіоналізацією,

глобалізацією та локалізацією, які різною мірою і в різних проявах втілюються в національних правових системах [178, с. 27].

Ми переконані, що порівняльний аналіз повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах дасть змогу, вивчивши співвідношення національного та міжнародного досвіду реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, запропонувати не лише нові знання у контексті визначеної сфери, а й нові спільні узгоджені кроки України як європейської держави для удосконалення реалізації та нормативного закріплення повноважень органів місцевого самоврядування, а також реформування інституту місцевого самоврядування з урахуванням ефективного зарубіжного досвіду.

Зокрема, використовуючи зарубіжний досвід, Ю. Ковбасюк стверджує, що сучасна регіональна політика ЄС має три основні напрями [93, с. 248]. По-перше, робиться наголос на сприянні економічному наближенню, щоб допомогти менш розвиненим регіонам (розташованим переважно в нових країнах-учасниках) зменшити відставання від більш розвинених регіонів. По-друге, реалізується система заходів, спрямованих на покращення регіональної конкурентоспроможності й зайнятості. Третя категорія стратегій спрямована на сприяння співпраці між регіонами і країнами, щоб зменшити економічне значення національних кордонів».

Конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування слід розпочати з історичних передумов законодавчого врегулювання функціонування вищезазначеного інституту, дослідивши особливості виникнення, становлення та розвитку повноважень органів місцевого самоврядування.

Насамперед, у процесі дослідження конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування зарубіжних країн необхідно зазначити, що у будь-якій країні її територія законодавчо і фактично розподілена на частини – адміністративно-територіальні одиниці.

Куйбіда В., у своїй монографії, поняття адміністративно-територіального устрою включає в себе систему територіальної локалізації (закріплення на території) управлінських функцій держави, виражених у державній регіональній політиці засобами державного, регіонального і місцевого управління, структурами самоврядування та закріплених у відповідних законодавчих актах з чітким розподілом управлінських функцій і повноважень[26, с. 71].

На думку Калиновського Б. В., адміністративно-територіальний устрій слід визначати як «систему внутрішньої територіальної організації держави, відповідно до якої формується система місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реалізується місцева публічна влада та забезпечується розвиток регіонів, що сприяє збалансованому розвитку держави»[74, с. 129].

Однак, у світі наявні ті країни, яких відповідне правило не стосується через їх незначні території, зокрема мова йде про такі країни як Аруба, Бахрейн, Мальта, Науру, Тувалу та ін.

І навпаки, процеси спрощення системи і структури місцевого самоврядування в республіках Балтії призвели й до подрібненості територіальних громад. Так, на початку 2016 р. в Естонії налічувалося 213 муніципалітетів, у Литві – 60, а в Латвії – 110 муніципалітетів і 9 міст[61, с. 9, 21, 27].

Адміністративно-територіальний розподіл може бути дволанковим, що характеризується поділом на області, округи, провінції, губернії тощо, а також на громади, муніципії чи комуни; та, відповідно, триланковим, який полягає у наявності областей, районів, та громад. Також у науковій літературі виділяють ще чотириланковий розподіл, за яким території держав розмежовуються на регіони, області, райони і громади.

Прикладом держави, у якій дволанковий адміністративно-територіальний поділ, є Болгарія, а прикладом триланкового

адміністративно-територіального поділу можемо назвати Китай. Зокрема чотириланковий адміністративно-територіальний поділ має місце у Франції.

Територіальною основою здійснення місцевими державними адміністраціями місцевої публічної влади є області, райони, міста Київ та Севастополь та райони в цих містах у відповідності до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме стаття 1 містить визначення адміністративно-територіальної одиниці, а саме: область, район, місто, район у місті, селище, село. Тож, відповідно за рівнями організації місцевого самоврядування можна виділити дві основні групи елементів системи адміністративно-територіального устрою: населені пункти (міста, селища, села) і території (області та райони) [69, с. 222].

Кожна адміністративно-територіальна одиниця має призначену посадову особу, яка здійснює керівництво такою адміністративно-територіальною одиницею, як-от губернатор у Фінляндії, управитель області у Болгарії чи воєвода у Польщі, або ж призначена особа та обрана громадою рада, такі як префект і генеральна рада в департаменті Франції. Також можемо окремо вказати раду як орган керівництва адміністративно-територіальною одиницею, яку обирають голова і мер (наприклад, у графствах Великобританії та у комунах Франції).

Важливо наголосити, що органи місцевого самоврядування є автономними у питаннях власної компетенції, що унеможливорює центральні органи з вищезазначених питань давати вказівки органам місцевого самоврядування, приміром про прийняття радою рішень щодо покращення умов функціонування певної територіальної громади.

Втручання центральних органів державної влади є відкритим питанням та крайнім заходом лише у ситуації, коли орган місцевого самоврядування порушує чинне законодавство. Загалом кожна ланка місцевих органів самоврядування здійснює власні повноваження. Проте вищезазначене не стосується країн тоталітарного соціалізму, яким притаманна субпідрядність органів місцевого самоврядування між собою .

Для встановлення наявності чи відсутності вказівок центральних органів державної влади у зарубіжних країнах, слід визначити чи передбачені у них делеговані повноваження органів місцевого самоврядування. У разі наявності таких повноважень, органи місцевого самоврядування можуть здійснювати певні делеговані функції органів державної влади, а отже органи державної влади матимуть право давати органам місцевого самоврядування конкретні вказівки. До того ж, для реалізації делегованих повноважень органи місцевого самоврядування отримують від органів державної влади необхідні матеріальні і фінансові засоби.

Конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування передбачає регламентацію функціонування відповідних органів не лише у положеннях конституцій зарубіжних країн, а й спеціальних нормативно-правових актів. Вивчення досвіду постсоціалістичних країн дозволяє стверджувати, що питання функціонування органів місцевого самоврядування переважно врегульовуються спеціальними законами, а у випадку інших зарубіжних країн — прийнятими органами місцевого самоврядування хартіями, статутами або навіть, як у Бразилії, актами органів самоврядування, що регулюють правовий статус органів місцевого самоврядування.

Підкреслимо, що конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування залежить від законодавчих та традиційних особливостей різних держав, що простежується у чотирьох основних системах здійснення публічної влади на місцях, а саме у: англо-американській, романо-германській, іберійській системах та системі рад [190, с. 335].

Країни англо-американської правової системи для вирішення питань адміністративно-територіальної одиниці обирають раду строком на два-чотири роки. Зазвичай у маленьких містах кількість членів ради становить від трьох до семи осіб, а у великих містах — від тридцяти до п'ятдесяти осіб.

Така система працює у Австралії, Канаді, графствах Англії і Уельсу, областях і округах Шотландії, а також у графствах, округах і тауншипах США.

Однак у вищезазначених країнах обираються не лише ради, а й посадові особи, такі як шериф (керівник поліції), аторней (представник у суді, але лише великої адміністративно-територіальної одиниці, графства), а також скарбник та інші посадові особи[27, с. 363].

У країнах тоталітарного соціалізму, на відміну від країн Європи, не утворюються органи загальної компетенції, що властиво виконавчим органам в Україні. Громадяни Сполучених Штатів Америки обирають посадових осіб та членів місцевої ради, які займатимуться управлінською діяльністю. Так само у Великобританії працюють галузеві постійні комісії (комітети), які складаються із членів ради та відповідають за певний напрям роботи місцевого самоврядування, наприклад, постійна комісія з будівництва, постійна комісія транспорту, постійна комісія з освіти, здоров'я тощо. Міста, відповідно, дотримуються хартій самоврядування (деякі з них подаровані монархами сторіччя тому) та спеціальних нормативно-правових актів, які регулюють процес виборів ради і мера, питання функціонування і реалізації повноважень органів місцевого самоврядування тощо.

Щодо питання виборів мера, останній обирається або громадянами, або радами. Безпосередньо громадянами обирається, так званий «сильний» мер, який отримує посаду безпосередньо рішенням виборців, а отже володіє правом вето на рішення ради. Мер, якого обрала рада, має назву «слабкого мера», оскільки він є залежним від ради, у результаті рішення якої такий, власне, він отримав свою посаду. Важливим є те, що рада може найняти мера, спеціального фахівця для управління, який матиме право обіймати свою посаду відповідно до контракту строком до 12 років [27, с. 363].

Призначення представників центральних органів влади для здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування не передбачене цією правовою системою у зв'язку з тим, що місцеві ради як органи місцевого

самоврядування самостійно вирішують питання місцевого значення, зокрема ті, що не належать до компетенції центральних органів державної влади.

Та все ж певний контроль центральних органів державною влади за здійсненням повноважень органів місцевого самоврядування проводиться, а саме у частині фінансових ревізій, адже органи місцевого самоврядування розпоряджаються не лише грошовими коштами з місцевого бюджету, а й дотаціями з державного бюджету. Також органи державної влади можуть здійснювати контроль шляхом проведення міністерських інспекцій, наприклад, уповноважені міністра у справах місцевого самоврядування з можуть провести перевірку з певних питань або, у разі наявності судового контролю, центральні органи державної влади мають право звернутись до суду з позовом щодо певного питання до органу місцевого самоврядування тощо.

Особливістю конституційно-правового закріплення реалізації повноважень органами місцевого самоврядування у Великобританії є поділ на п'ять типів місцевих органів влади та адміністративних одиниць. Зокрема рада графства охоплює все графство та надає найбільший відсоток місцевих послуг у таких областях, за дослідженням Фонду Східної Європи — це 80% послуг, зокрема соціальних. Наступним типом є районна рада, що реалізує повноваження у сфері місцевого планування, забезпечення житлом, вирішує питання відходів тощо. Інший тип місцевої влади називається унітарною владою, де кожен з 32 районів Лондона є унітарним органом влади. У Великобританії сьогодні функціонують 217 рад, членами яких є 21 050 осіб, а кількість посадових осіб місцевого самоврядування становить 1,5 млн осіб. Рада, що опікується найменшою кількістю населення — 34 222 мешканці знаходиться у Західному Сомерсеті, а рада, що опікується найбільшою кількістю населення у 1 101 360 осіб знаходиться у Бірмінгемі [11]. Вищенаведене дозволяє стверджувати, що органи місцевого самоврядування Великобританії більш наближені до населення, ніж в Україні. Так, приміром

у столиці України Київська міська рада опікується населенням у 2 967 000 мешканців станом на 1 березня 2020 року [88].

Досліджуючи особливості місцевого самоврядування Великобританії, варто наголосити, що ще 1920 р. Північна Ірландія отримала політичну (законодавчу) автономію, зокрема було запроваджено посаду спеціального міністра у справах Північної Ірландії[95, с. 416-417].

Відповідно до Акта про Північну Ірландію 1998 р. було створено Асамблею Північної Ірландії (108 членів), вибори до якої проводилися за багатомандатними округами (по 6 членів Асамблеї від кожного). Асамблея приймає місцеві закони з питань фінансів, місцевих податків, освіти, охорони здоров'я. На підставі Акта від 11 лютого 2000 р. діяльність Асамблеї та виконавчих органів Північної Ірландії було припинено до 30 травня 2000 р. Згодом парламент розпустили. У березні 2007 р. відбулися нові парламентські вибори у Північній Ірландії та відновив свою роботу уряд, в якому було представлено інтереси двох релігійних груп – три п'ятих протестантів та дві п'ятих католиків[24, с. 391]. А у дрібних громадах ради не обираються, організовуються лише збори[53, с. 282-283].

В процесі розгляду повноважень органів місцевого самоврядування країн англо-американської правової системи, доречно згадати про колишні британські колонії, у яких нині органи місцевого самоврядування формуються як в порядку призначення посадових осіб, так і шляхом проведення виборів, зокрема в таких країнах як Індія, Малайзія або ж Кенія.

Важливою для України правовою системою та моделлю місцевого самоврядування є саме романо-германська (континентальна) правова система, яка притаманна таким країнам, як Франція, Італія, Польща, а також Болгарія. Крім того, романо-германська модель запозичена Туреччиною, Сенегалом та іншими країнами, оскільки вона передбачає формування органів місцевого самоврядування і шляхом проведення виборів, і в порядку призначення.

Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування можуть поділятися на органи базового рівня та факультативного (асоційованого) рівня залежно від особливостей певної держави, які є підставою для вибору способу формування місцевих органів (шляхом виборності або призначення).

Вибір того чи іншого способу формування або форми розподілу органів місцевого самоврядування залежить від визначальних ознак адміністративно-територіального поділу певної держави та визнання нею відповідної адміністративно-територіальної одиниці територіальним колективом. Наприклад, базовим рівнем є об'єднання декількох сіл в одну територіальну громаду (селище, місто). Виборними органами місцевого самоврядування є лише ради та сільський, селищний, міський голови (або ж мер), кожен з яких має одного чи кількох заступників. Мер так само, як і рада, обирається населенням. Мешканці міста окремо голосують за склад місцевої та окремо — за мера. Приміром, у Франції мер та його заступники можуть обиратись радою села, селища або міста, натомість у Польщі рада обирає колегіальний орган, який здійснюватиме правління на чолі з обраним війтом.

Україна має інший варіант управління адміністративно-територіальними одиницями — регіональний (асоційованого) рівень, на якому управління здійснюється у масштабі області та району.

До власної компетенції органів місцевого самоврядування у Франції належать повноваження щодо: встановлення та оплати місцевих видатків, керівництво та виконання публічних робіт, утримання та управління комунальними закладами, повноваження у сфері охорони здоров'я, благоустрою та безпеки.

Делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування у Франції є повноваження: у сфері організації податків та доходів громадян та їх стягнення, повноваження у сфері керівництва публічними роботами громади, управління комунальною власністю, організація та контроль за збереженням публічного майна тощо.

На нашу думку, наближеність представницького органу місцевого самоврядування у Франції до людини не є раціональним, зважаючи на приклади деяких міст. Так, середня чисельність населення громади у Франції складає 380 осіб, а найменша комуна у Франції — Рошфурша (Roche-fourchat) налічує одну особу, тоді як в шести комунах Франції не мешкає жодної особи [129].

Призначення губернаторів (Фінляндія, Туреччина), керівників областей (Болгарія), воєвод (Польща), помічників комісарів або суперфектів (Франція) також є характерною рисою адміністративно-територіальних одиниць обласної або районної ланки. Вони, відповідно, не розглядаються як територіальні колективи, а діють як призначені центром чиновники — органи державної влади.

Коли йдеться про територіальні колективи другого варіанту адміністративно-територіальних одиниць, то слід наголосити на тому, що останні характеризуються наявністю як виборних рад — органів місцевого самоврядування, так і призначених з центра чиновників, які є представниками глави держави, уряду, міністра внутрішніх справ (наприклад, таке становище властиве регіонам і департаментам Франції, областям Італії, губерніям Індонезії, губерніям і районам Таїланду, областям і районам України тощо).

Чиновники, призначені центральними органами державної влади, здійснюють на місцях державну владу, мають власну адміністрацію, відають питаннями охорони порядку та контролюють законність дій органів місцевого самоврядування, а рада, зі свого боку, обирає собі виконавчий орган, який може бути як одноособовим, так і колегіальним, що здійснюватиме керівництво адміністрацією, виконавчим органом ради [190, с. 343-344].

Дещо раніше, зокрема до 80-х років, у європейських країнах представники держави в регіоні здійснювали контроль за доцільністю прийнятих радою рішень. Така система місцевого самоврядування

називалась «адміністративною опікою». У згаданий історичний період для набрання чинності акту органу місцевого самоврядування префект, губернатор чи комісар повинен був його завізувати. Сьогодні такий контроль здійснюється в багатьох країнах на предмет законності прийнятих рішень, але у цьому випадку йдеться не про візування, а про перевірку актів місцевих рад, позаяк останні мають право оскаржити законність актів лише в місцевому адміністративному суді у визначений для цього строк.

Однак у деяких європейських країнах досі працює стара система контролю за прийняттям рішень органами місцевого самоврядування, як-от у Польщі воєводи, які мають право скасовувати акти ради гміни та у випадках, передбачених законодавством, розпустити раду.

У контексті старих способів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування доречно навести приклад країн Азії і Африки, де призначені зверху представники державної влади мають право звернутися до глави держави або до уряду з пропозицією про розпуск обраної ради, у зв'язку із систематичним порушенням радою законодавства або її непрацездатністю, і проведення нових виборів [10, с. 36-37].

Дослідивши континентальну систему місцевого самоврядування, можемо перейти до вивчення особливостей наступної системи — іберійської, яка існує в Бразилії, а також у багатьох іспаномовних державах Латинської Америки, хоча в самій Іспанії нині інша система управління на місцях. Так, у кожній країні іберійська система управління застосовується з певними відмінностями.

Між тим, у деяких країнах ця система близька до охарактеризованої вище континентальної системи з тією відмінністю, що в країнах Латинської Америки роль представників центру завжди значніша, що зумовлено широкими повноваженнями президента.

Крім цього, більшість країн Латинської Америки мають значні земельні латифундії, що свідчить про вагомий вплив місцевих землевласників на систему управління на місцях [190, с. 338].

Для іберійської системи характерна наявність ради та головної посадової особи у вигляді алькальда, регідора, префекта, на кшталт мера, які здійснюють управління адміністративно-територіальною одиницею, зокрема громадою чи муніципієм; за іберійської системи іноді обирається колегія посадових осіб, які також у межах компетенції, визначеної законом, здійснюють управління адміністративно-територіальною одиницею. Деякі країни іберійської системи характеризуються можливістю обрання головної посадової особи не населенням, а радою, яка одночасно є головою ради, її виконавчим органом, що затверджується урядом, оскільки є представником у такій адміністративно-територіальній одиниці, контролює діяльність ради та має назву «аскальд».

Системою місцевого самоврядування, яка принципово відрізняється низкою ознак від раніше розглянутих систем, є система рад, яка притаманна країнам тоталітарного соціалізму. Ознаками системи рад є наявність ради та виконавчого комітету як колегіального органу державного управління у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. До складу виконавчого комітету входять керівники відділів і управлінь, які здійснюють керівництво окремими сферами місцевого життя, зокрема такими як: будівництво, транспорт, охорона здоров'я, культура тощо.

У дрібних адміністративно-територіальних одиницях системи рад діє не виконком, а лише голова і секретар ради, які виконують функції виконавчого органу. Поряд з виконавчим комітетом відповідна рада має право обрати постійний комітет, який між сесіями ради реалізує повноваження певного виконавчого органу. Китай, наприклад, має постійний комітет місцевих зборів народних представників.

Відповідно до системи рад, призначення чиновників для здійснення контролю за діяльністю рад не допускається, оскільки ради належать до системи органів державної влади, підпорядковані певним вищестоящим представницьким органам, і в такий спосіб вони мають право вирішувати не лише питання певної адміністративно-територіальної одиниці, а й

загальнодержавного значення. Загалом наявність комуністичної партії забезпечує здійснення контролю за діяльністю рад, яка фактично регулюється місцевими органами і відповідними осередками зазначеної комуністичної партії.

Отже, можемо зробити проміжний висновок, що діяльність органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах чітко регламентована національним законодавством та міжнародними нормативно-правовими актами, положення яких розмежовують правовий статус місцевого самоврядування від органів управління на місцях, а також характеризується наявністю майже в кожній державі світу одночасним функціонуванням органів місцевого самоврядування та виконавчих органів [49].

Зазвичай конституційно-правове закріплення статусу органів місцевого самоврядування, так само як і характеристика їх функціонування, залежить від моделі місцевого самоврядування, а також від правової системи, до якої належить окрема країна (континентальної, англо-американської, іберійської систем, системи рад тощо).

Конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування зарубіжних країн знаходить свій зовнішній вияв у нормах конституцій відповідних держав або принаймні містить положення, які відсилають до іншого закону, що регламентує повноваження органів місцевого самоврядування. Однак є й конституції, в яких немає норм, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування.

### **2.3. Форми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні**

Реалізація органами місцевого самоврядування в Україні власних і делегованих повноважень здійснюється у формах, визначених чинним законодавством України. Відповідними формами здійснення повноважень

органів місцевого самоврядування в Україні є сукупність способів реалізації, визначених органами в межах їх компетенції, що закріплена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» у порядку, передбаченому чинним законодавством та регламентом представницького органу місцевого самоврядування.

Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування супроводжується дотриманням певних організаційних та правових вимог, що фактично становить роботу представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних та міських рад, а також роботи їх виконавчих органів.

Основною формою роботи представницьких органів місцевого самоврядування як основна форма діяльності депутатів, що здебільшого визначається регламентами кожної окремої ради, є пленарні засідання сесій. Іншими формами роботи рад є функціонування: постійних комісій рад, тимчасових комісій рад, а також робочих груп ради.

Загалом форми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування поділяють на основні та похідні, тобто такі, що здійснюються у межах певних правових, організаційно-правових та організаційних вимог, за участі посадових осіб місцевого самоврядування, які займаються організацією діяльності ради як представницького органу місцевого самоврядування, та за участі депутатів, що складають представницький орган місцевого самоврядування і, відповідно, формують його виконавчий орган.

Відповідно до положень ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування України», основами діяльності представницьких органів місцевого самоврядування є правова, організаційна та матеріально-технічна форма. Визначені основи забезпечують реалізацію органами місцевого самоврядування своїх завдань і функцій, на підставі яких визначена компетенція місцевих рад. Зокрема, правова основа реалізації органами місцевого самоврядування компетенції полягає у здійсненні нормотворчих,

правозастосовних і правоохоронних повноважень радою та її виконавчим органом, посадовими особами місцевого самоврядування. Організаційно-правова основа полягає у визначенні органу місцевого самоврядування як юридичної особи, що має повноваження, право самостійно діяти у межах компетенції, визначеної чинним законодавством України та нести відповідальність за власні дії.

Закон України «Про місцеве самоврядування України» передбачає такі форми реалізації повноважень органами місцевого самоврядування: пленарне засідання сесії ради (ст. 46), засідання президії ради, засідання погоджувальної ради, засідання постійної комісії ради (ст. 47), засідання тимчасової контрольної комісії ради (ст. 48), засідання робочої групи ради, здійснення депутатських повноважень (ст. 49), здійснення повноважень секретаря ради (ст. 50), здійснення повноважень виконавчим комітетом/виконавчим органом ради (ст.ст. 51-54), здійснення повноважень міським головою та його заступниками (ст. 56).

Серед вищезазначених форм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування є як основні, так і факультативні. До основних форм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування належать: пленарні засідання ради, засідання постійних комісій ради, здійснення депутатських повноважень, а також повноважень секретаря та голови ради, а також здійснення повноважень виконавчого комітету ради чи виконавчого органу ради.

До факультативних (тимчасових) форм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування відносять: засідання президій та погоджувальних рад, які скликаються зазвичай головами депутатських фракцій чи депутатських груп ради спільно із секретарем чи головою ради, у разі виникнення питань, що потребують обговорення або невідкладного внесення до порядку денного ради важливих питань перед початком сесії ради. Вищеназвані форми функціонування рад не закріплені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», однак, можуть затверджуватись

окремими регламентами рад. На нашу думку, визначені форми реалізації депутатських повноважень є ефективним способом врегулювання низки проблемних питань поза межами сесійної зали, тому, вбачається, що закріплення відповідних положень у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» буде раціональним кроком у вдосконаленні правової регламентації місцевого самоврядування в Україні.

Іншими факультативними формами реалізації повноважень органів місцевого самоврядування є засідання робочих груп та засідання тимчасових контрольних комісій, які утворюються на сесії відповідної ради, до складу яких входять депутати за бажанням. Результатом їх роботи є пропозиція щодо вирішення певного проблемного питання у формі звіту, що затверджується голосуванням депутатів на сесії ради. Звернемо увагу, що правовий статус такого факультативного органу як тимчасова контрольна комісія, визначений ст. 48 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», на відміну від правового статусу робочої групи. Хоча повноваження робочої групи традиційно визначаються регламентом кожної окремої ради.

Окремою формою реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні є участь громадськості у реалізації місцевого самоврядування загалом. Громадськість має право бути присутньою на сесії ради з дотриманням усіх організаційних правил, а також відвідувати засідання постійних комісій, тимчасових контрольних комісій, робочих груп якщо предметом їх роботи є відкрите питання. Одним з найважливіших важелів впливу громадськості на роботу місцевого самоврядування є її право наповнювати порядок денний ради шляхом подання петицій, направлення звернень до постійних комісій, реалізації місцевих ініціатив тощо.

Організаційні форми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування також поділяють на внутрішньо-організаційну та зовнішньо-організаційну.

Внутрішньо-організаційна форма роботи органів місцевого самоврядування направлена забезпечити безпосередню діяльність представницьких органів місцевого самоврядування, їх звичного функціонування, що полягає у необхідності підготувати проведення сесії ради, засідань постійних комісій, а також забезпечення діяльності депутатів тощо. До того ж, внутрішньо-організаційна форма функціонування необхідна у контексті вирішення питань формування органів рад, вдосконалення її внутрішньої структури — апарату ради.

Зовнішньо-організаційна форма функціонування органів місцевого самоврядування полягає у формуванні та організації діяльності виконавчого органів місцевих рад чи адміністрацій у містах Києві та Севастополі. Важливим є забезпечення функціонування підпорядкованих виконавчому органу департаментів, комунальних підприємств, організацій та установ. Значну роль у реалізації цієї форми діяльності органів місцевого самоврядування здійснюють виконавчі комітети/адміністрації рад, що покликані реалізовувати їх рішення.

Матеріально-технічна форма діяльності рад не має організаційно-правового впорядкування. Вона зводиться до забезпечення заходів допоміжного характеру (складання звітів, ведення діловодства тощо).

За діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється державний та громадський контроль, що забезпечує ефективну роботу власне органу місцевого самоврядування. Зі свого боку, орган місцевого самоврядування так само контролює роботу органів виконавчої влади у межах певної територіальної громади. Щорічно на пленарному засіданні ради представники виконавчого органу, представники місцевих правоохоронних органів тощо звітують про виконану ними роботу. Звідси випливає необхідність виокремити ще й контрольну форму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

У підсумку можемо зазначити, що питання форм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування є малодослідженим.

Особливо з огляду на те, що воно частково врегульоване чинним законодавством України, а саме передбачає визначення лише окремих основних форм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування: проведення сесій рад, засідань постійних комісій та тимчасових контрольних комісій. На нашу думку, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» має бути визначено поняття «форми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування» та класифікація основних та факультативних форм реалізації повноважень органами місцевого самоврядування

## **Висновки до розділу 2**

Конституційно-правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними нормативно-правовими актами, ратифікованими Верховною Радою України.

За структурою повноваження органів місцевого самоврядування можна розділити на власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення; та на делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування), та здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Також, повноваження органів місцевого самоврядування розподіляються на групи. У відповідності до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено групи повноважень місцевого самоврядування в таких сферах та галузях: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового,

торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва: освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; повноваження соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; і наостанок відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння різного виду почесних звань України.

Районні у містах ради (у разі їх створення, адже від 2010 року навіть столиця України — місто Київ не має районних у місті рад) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, а також формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, а також здійснюють інші повноваження, передбачені законодавством України, в обсягах і межах, що визначаються міськими радами.

Що стосується повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає наступні повноваження у контексті соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, у контексті бюджетних та фінансових питань, у контексті управління комунальною власністю, у сфері житлово-комунального господарства, у сфері будівництва, у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, у сфері соціального захисту, у сфері місця проживання фізичних осіб (формування та ведення реєстру територіальної громади) тощо.

Конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування залежить від законодавчих та традиційних особливостей різних держав, що простежується у чотирьох основних системах здійснення

публічної влади на місцях, а саме у: англо-американській, романо-германській, іберійській системах та системі рад

За результатами дослідження конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування зарубіжних країн, слід зазначити, що у будь-якій країні, її територія законодавчо і фактично розділена на частини – адміністративно-територіальні одиниці (дволанковий розподіл, триланковий розподіл, чотириланковий розподіл), окрім таких країн як: Аруба, Бахрейн, Мальта, Науру, Тувалу тощо.

Країни англо-американської правової системи для вирішення питань адміністративно-територіальної одиниці обирають раду, на два чи чотири роки, у маленьких містах кількість членів ради сягає трьох – семи осіб, а у великих містах – 30-50 членів ради (маються на увазі такі країни, як Австралія, Канада, графства Англії і Уельсу, а також області і округи у Шотландії, і відповідно графства, округи, тауншипи у Сполучених Штатах Америки).

Вищезазначені країни обирають не лише раду, а і посадових осіб, таких як шериф (керівник поліції), аторней (представник у суді, але лише великої адміністративно-територіальної одиниці, графстві), а також скарбник та інші посадові особи .

Континентальна правова система притаманна таким країнам як Франція, Італія, Польща, а також Болгарії. Відповідна правова система запозичена Туреччиною, Сенегалом та відповідно іншими країнами, адже остання будується на двох варіантах формування органів місцевого самоврядування, які полягають у проведенні виборів, а також шляхом призначення.

Іберійська правова система характеризується здійсненням управління на місцях, а існує в Бразилії, та також у багатьох іспаномовних державах Латинської Америки, хоча в самій Іспанії її тепер нема. Певні країни характеризуються деякою специфікою, наприклад, Мексика дещо

відрізняється від Нікарагуа, а в свою чергу Аргентина зовсім не схожа на систему, що існує в Колумбії.

Так само у деяких країнах ця система близька до охарактеризованої вище континентальної системи, хоч і в країнах Латинської Америки роль представників центру завжди значніша в силу широких повноважень самого президента.

Було визначено, що у багатьох країнах Латинської Америки наявні значні земельні латифундії, і таким чином влада місцевих землевласників є значним впливом на систему управління. Іберійська система характеризується наявністю ради та головною посадовою особою у вигляді алькальда, регідора, префекта як своєрідного мера, які відповідно і здійснюють управління адміністративно-територіальною одиницею, зокрема громадою чи муніципієм; також за іберійської системи іноді обирається колегія посадових осіб, які також у межах компетенції визначеної законом здійснюють управління адміністративно-територіальною одиницею.

Деякі країни іберійської системи характеризуються можливістю обрання головної посадової особи не населенням, а радою, який одночасно є головою ради, його виконавчим органом і затверджується урядом, бо відповідно є представником у даній адміністративно-територіальній одиниці, має назву «аскальд», контролює діяльність ради.

Система рад, яка є притаманною країнам тоталітарного соціалізму, серед характерних ознак має наявність ради, а також наявність виконавчого комітету як колегіального органу державного управління у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

До складу виконкому входять керівники відділів і управлінь, та здійснюють керівництво окремими сферами місцевого життя, такими зокрема сферами як будівництво, транспорт чи охорона здоров'я, культура тощо.

Функціонування органів місцевого самоврядування в зарубіжних країн чітко регламентовано національним та міжнародним законодавством, що

передбачає законодавче розмежування місцевого самоврядування та управління, а також характеризується наявністю майже в кожній державі світу функціонування разом із органами місцевого самоврядування ще і виконавчих органів.

Конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування зарубіжних країн здійснюється конституцією відповідної держави, або містить у конституції відсилочну норму на закон, що закріплює повноваження органів місцевого самоврядування зарубіжних країн, або ж наявні конституції, в яких повноваження органів місцевого самоврядування не закріплені загалом.

Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється у певних формах, основні з яких визначені Законом України «Про місцеве самоврядування», а факультативні – регламентами окремих рад як представницьких органів місцевого самоврядування.

Основними формами є робота представницьких органів місцевого самоврядування (робота сесій, постійних комісій, робота депутатів тощо) та робота виконавчого органу ради, а факультативними є робота тимчасових слідчих комісій, робочих груп представницького органу місцевого самоврядування тощо.

### **РОЗДІЛ 3.**

## **ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ, ЇХ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, РЕФОРМУВАННЯ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ НА ОСНОВІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

### **3.1. Державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні**

Україна належить до континентальної (змішаної) моделі місцевого самоврядування, що передбачає встановлення чинним законодавством державного контролю за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування.

Стаття 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Державний контроль має не допускати випадків втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у реалізацію власних повноважень органів місцевого самоврядування.

Контроль за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування розрізняється залежно від суб'єктного складу на такий, що здійснюється органами державної влади, та на контроль, що здійснюється громадськими формуваннями та (або) окремо громадянами. Об'єктами безпосереднього контролю можуть бути як органи місцевого самоврядування, так і посадові особи [160].

Контроль має свої рівні, які у даному випадку розподіляються на відомчий, міжвідомчий та надвідомчий (позавідомчий контроль). А за предметною сферою діяльності, яка підлягає контролю, останній може

здійснюватись у таких сферах як освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів тощо. Контроль, враховуючи час його проведення розподіляється на попередній контроль, поточний контроль та відповідно остаточний контроль. За рівнем спеціалізації контроль виділяють загальний і спеціальний [160].

Під час аналізу нормативно-правових актів законодавчих та виконавчих органів влади, нами було виокремлено ряд контрольних функцій органів, що належать до виконавчої та законодавчої гілок влади, щодо реалізації повноважень органами місцевого самоврядування в Україні.

*Верховна Рада України.* Прямої вказівки на контрольні повноваження Верховної Ради України щодо реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у Конституції України немає, однак, деякі науковці зазначають, що Верховна Рада України, приймаючи нормативно-правовий акт про призначення позачергових виборів до місцевої ради, фактично може за ініціативою міського голови певної ради та за наявності відповідного рішення суду припинити повноваження сільської, селищної, міської ради, що на нашу думку є значним важелем впливу та результатом контролю за діяльністю органу місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети Верховної Ради України мають право отримувати від органів місцевого самоврядування інформацію з питань, що належать до предметів їх відання, здійснювати аналіз практики застосування органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції України та законів України, аналіз відповідності закону прийнятих ними підзаконних нормативно-правових актів, своєчасності їх прийняття, що також є реалізацією контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», за наслідками аналізу інформації, комітет Верховної Ради України вносить органам місцевого самоврядування чи їх посадовим особам рекомендації щодо приведення положень місцевих нормативно-правових

актів у відповідність із законом, а за несвоєчасний розгляд рекомендацій комітетів Верховної Ради України та несвоєчасне повідомлення про вжиті заходи, відповідно до ст. 57 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», посадові особи органів місцевого самоврядування несуть відповідальність у встановленому законом порядку.

Додатково функції контролю комітетів Верховної Ради України закріплені у ч. 5 ст. 50 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», де наведені рекомендації для комітетів щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [160].

Відповідно до ст. 86 Конституції України депутат Верховної Ради України на сесії Верховної Ради України має право звернутися із запитом до органів місцевого самоврядування. Водночас, згідно зі ст. 86 Конституції України, народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, а також брати участь у розгляді порушених ним питань відповідно до ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України».

Оскільки депутатським запитом є вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка оголошується на сесії Верховної Ради України до органів місцевого самоврядування, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції, то таке повноваження також слід вважати контрольним.

*Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.* Контроль за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» здійснює контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право вимагати

від посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, залучення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків [79, с. 93-98].

*Рахункова палата.* Згідно зі ст. 110 Бюджетного кодексу України до повноважень Рахункової палати належить функція здійснення контролю за використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету. Рахункова палата, згідно зі ст. 16 Закону України «Про Рахункову палату», контролює органи місцевого самоврядування, підприємства у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України. Рахункова палата в процесі здійснення своїх функцій має право звертатись із запитом до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з вимогою надавати інформацію, що стосується об'єктів контролю та є необхідною для здійснення перевірки, ревізії та обслідування (ст. 18 Закону України «Про рахункову палату»). Вищезазначене характеризує Рахункову палату як орган, який здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

*Кабінет Міністрів України.* Відповідно до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» уряд в Україні здійснює контроль за дотриманням чинного законодавства, зокрема органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади. Адже органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади (делегованих повноважень) підконтрольні органам виконавчої влади відповідно до ст. 143 Конституції України.

Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади (ст. 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Урядовий контроль означає можливість відповідних державних

органів давати вказівки органам місцевого самоврядування щодо реалізації делегованих повноважень, а також оцінювати прийняті органами місцевого самоврядування рішення з точки зору не тільки законності, але й доцільності [142], що свідчить про наявність у Кабінету Міністрів України контрольних функцій щодо органу місцевого самоврядування.

*Міністерство фінансів України.* Згідно зі ст. 111 Бюджетного кодексу України суб'єктами контролю у сфері місцевого самоврядування є Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи, які здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів (Державна казначейська служба України).

*Державна казначейська служба.* Щодо органів місцевого самоврядування вищезазначений орган здійснює контроль за бухгалтерським обліком місцевих бюджетів (надходжень та витрат до місцевого бюджету), а також за поданням бюджетної та фінансової звітності, бюджетними повноваженнями органів місцевого самоврядування у порядку, визначеному чинним законодавством України (ст. 112 Бюджетного кодексу України).

Крім цього, Державна казначейська служба здійснює контроль за відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням органів місцевого самоврядування [160].

*Державна фінансова інспекція.* Фінансовий контроль діяльності місцевого самоврядування здійснює також Державна фінансова інспекція України, яка контролює цільове використання коштів зокрема місцевого бюджету (проведення державного фінансового аудиту включно); а також цільове використання і своєчасне повернення кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії; та, відповідно до ст. 13 Бюджетного кодексу України, контролює стан внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів [160].

Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» визначає правові та організаційні засади

здійснення державного фінансового контролю в Україні, зокрема і щодо органів місцевого самоврядування в Україні.

*Міністерство юстиції України*, відповідно до п. 83-16 Положення про міністерство юстиції України, забезпечує проведення спеціальної перевірки відомостей щодо наявності корпоративних прав у осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [149].

Слід погодитись із думкою Удовики Л.Г. щодо наявності не лише взаємодії органів місцевого самоврядування та Міністерства юстиції України, а й контролю з боку органів юстиції [177].

*Органи Антимонопольного комітету України* за результатами розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства приймають рішення, зокрема щодо органів місцевого самоврядування про: визнання вчинення порушення антимонопольного законодавства; про припинення порушення антимонопольного законодавства та, відповідно до ст. 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції», про зобов'язання органів місцевого самоврядування скасувати або змінити прийняті ними рішення чи розірвати угоди, що визнані антиконкурентними.

*Центральна виборча комісія* у частині забезпечення виборчих комісій приміщеннями, транспортом, зв'язком, іншими засобами матеріально-технічного забезпечення виборів, відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» також здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

*Служба безпеки України* згідно з ч. 5 ст. 37 Закону України «Про державну таємницю» здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування щодо стану охорони державної таємниці у представницьких та виконавчих органах місцевого самоврядування.

В аспекті розглядуваного питання необхідним вбачається висвітлення особливостей взаємодії органів місцевого самоврядування з Національною поліцією України. Зокрема, відповідно до положень Закону України «Про

місцеве самоврядування», органи місцевого самоврядування під час реалізації виключної компетенції сільських, селищних міських рад, на пленарних засіданнях заслуховують інформацію Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить таке власне (самоврядне) повноваження, як сприяння діяльності Національної поліції. До відання виконавчих органів міських рад належить вирішення питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських спільно з відповідними органами Національної поліції.

Необхідно наголосити, що досвід роботи останніх років діяльності Київської міської ради показав високий рівень присутності представників Національної поліції на засіданнях постійних комісій Київської міської ради, що свідчить про участь Національної поліції у обговоренні та долученні до розробки нормативно-правових актів місцевого значення, у чому ми вбачаємо взаємний контроль між органами місцевого самоврядування та Національною поліцією України.

Питання взаємодії поліції і громади висвітлено у наукових працях Андрєєва Д. В., зокрема науковець обґрунтовує необхідність налагодження між громадою та поліцією ефективного діалогу, який би забезпечив не лише інформування органами поліції громади, а й налагодження зворотного зв'язку, який полягає у встановленні громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Відповідні дії, на думку науковця, виступають реалізацією принципу партнерської взаємодії, яка втілює пріоритетність забезпечення прав людини як на міжгруповому, так і на міжособистісному рівнях [31, с. 13-24].

Найважливішим суб'єктом контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є громадянське суспільство, рівень реагування і взаємодії якого з органами місцевого самоврядування дорівнює загальному рівню розвитку місцевого самоврядування у такій державі. Контроль з боку

громадянського суспільства та територіальної громади називається громадським контролем.

Крупник А.С. визначає поняття контроль як процес, який повинен забезпечити відповідність функціонування керованого об'єкта ухваленого управлінським рішенням і спрямований на успішне та ефективне здійснення поставлених цілей [109].

З урахуванням положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» важливою формою реалізації демократії та способом залучення громадян до управління територіальною громадою належить саме громадський контроль [79, с. 93-98].

Громадяни України відповідно до ст. 38 Конституції України беруть участь в управлінні державними справами, всеукраїнському та місцевих референдумах, мають право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [133]. Вищезазначене прямо вказує на право здійснення громадянами контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Громадський контроль як вид соціального контролю здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами, а також є функцією громадянського суспільства, тому виступає способом залучення населення до управління суспільством та державою, а найголовніше — є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у вирішенні суспільних справ, активно впливати на діяльність органів місцевого самоврядування [79, с. 93-98].

Андрєєв Д. В., досліджуючи у наукових працях питання налагодження дієвої комунікації влади та місцевих громад в інформаційному суспільстві, наголошує на необхідності ефективного діалогу влади і громад під час здійснення реформи децентралізації шляхом обрання сучасних моделей взаємодії місцевої влади та громадських інституцій в умовах інформаційного суспільства [30].

Ми погоджуємось із вищезазначеною науковою думкою та вважаємо, що представницькі органи місцевого самоврядування, які отримали довіру певної групи населення вирішувати питання місцевого значення мають сприяти налагодженню сучасних способів спілкування з останніми для виконання обов'язку реалізовувати волю народу шляхом прийняття рішень місцевого значення.

Науковець визначив перелік чинників, які обов'язково мають бути враховані під час визначення оптимальних комунікативних механізмів взаємодії влади та громади: пріоритет природного права людини, національно-ментальний фактор, що включає етнічні та національні особливості громади, визначеність політичної ідеї, яка позитивно сприймається суспільством, пріоритет верховенства права, гарантія реалізації визначеного поетапно політичного курсу та фактор переконливості як забезпечення діалогу влади і громади [30].

На нашу думку, окреслені чинники є основоположними у контексті організації взаємодії влади і громади, використання яких дає можливість забезпечити реалізацію основоположних прав людини і ефективність місцевої влади.

На думку Сінкевич О.В., інститут місцевого самоврядування виступає фактором стабілізації взаємодії та функціонування громадянського суспільства та правової держави, в чому і полягає його важливе значення [158, с. 164-169].

Місцеве самоврядування, на думку науковця, представлене мікромоделлю громадянського суспільства, що має непорушний зв'язок з реалізацією таких важливих для держави принципів як гарантування прав і свобод людини і громадянина, народовладдя та поділу влади тощо. Важливість інституту місцевого самоврядування також зумовлена сприянням формування політичної культури громадян, що забезпечує розвиток політичної активності та самоорганізації у процесі реалізації громадської ініціативи.

На думку Сінькевич О.В., впродовж реформування місцевого самоврядування в Україні слід врахувати фактори, які стали передумовою необхідності проведення визначеної реформи. Зокрема йдеться про посилення ролі громадянського суспільства в Україні, підвищення значення політичних партій та активного залучення населення у політичне життя [158, с. 164].

А. Крупник визначає громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм[109].

Сьогодні громадянське суспільство перебуває на стадії формування та становлення, активно висловлює свою думку щодо мирних зібрань, однак, потребує роз'яснення з боку органів місцевого самоврядування щодо можливих форм здійснення та порядку здійснення громадського контролю. В Україні має бути сформовано порядок роз'яснення громаді їх прав у частині контролю, зокрема те, що формами громадського контролю, окрім мирних зібрань, для висловлення позиції громади є громадські слухання, громадська експертиза, створення громадських рад, участь громади у роботі колегіальних органів при органах місцевого самоврядування та виконавчих органах влади.

Державний контроль за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування в Україні, як здебільшого у країнах континентальної правової системи, здійснюється у частині виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. Чинне законодавство України не обмежує реалізацію органами місцевого самоврядування власних повноважень, а отже відповідає вимогам моделі місцевого самоврядування за міжнародними стандартами реалізації повноважень органами місцевого самоврядування.

### **3.2. Особливості юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування**

Відповідно до ст.ст. 76, 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції України або законів України. Зокрема шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування - за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом. Так само органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

У преамбулі та ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплена відповідальність посадової особи органу місцевого самоврядування за невиконання функцій та завдань місцевого самоврядування. Звідси слідує, що Конституція України не передбачає посадову особу органу місцевого самоврядування як відповідальну особу, а спеціальний нормативно-правовий акт ставить посадову особу як солідарну до органу місцевого самоврядування у контексті відповідальності, однак, слід наголосити на тому, що посадова особа місцевого самоврядування не є органом місцевого самоврядування.

Повноваження органів місцевого самоврядування розподіляються на власні повноваження та делеговані повноваження. Тож, якщо держава не має права втручатись у власні повноваження органів місцевого самоврядування, то делеговані повноваження належать до об'єктів державного контролю.

Відповідальність органів місцевого самоврядування визначена ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та передбачає, що

внаслідок неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів чи посадових осіб місцевого самоврядування останні несуть відповідальність.

Рішення органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень оскаржуються у порядку адміністративного судочинства (згідно з главою 11 Кодексу адміністративного судочинства). Відповідно до ст. 264 Кодексу адміністративного судочинства оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відбувається у порядку розгляду окремих категорій складних справ.

Дійсно, фізична чи юридична особа, стосовно якої було прийнято, на її думку, неправомірне рішення органом місцевого самоврядування має право оскаржити відповідне рішення у порядку адміністративного судочинства. Однак, як показує практика, орган місцевого самоврядування, після винесення адміністративним судом рішення не на користь органу місцевого самоврядування не є перешкодою для органу місцевого самоврядування прийняти повторно подібне рішення. На нашу думку, це є прямим правом органу місцевого самоврядування — на власний розсуд без будь-якого впливу творити правила місцевого життя територіальної громади.

Ми вважаємо, що такі рішення є політичними рішеннями, адже для органу місцевого самоврядування є важливим прийняти рішення на користь всіх членів територіальної громади, якщо останні потребують такого рішення, і навіть тоді, коли це рішення буде суперечити певному положенню нормативно-правового акту і порушувати право однієї особи. У такому випадку застосовується принцип «пріоритету інтересів більшості» задля задоволення потреб усієї територіальної громади.

Органи місцевого самоврядування можуть нести відповідальність шляхом дострокового припинення своєї діяльності, яке згідно зі ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відбувається у разі прийняття такого рішення, що суперечить Конституції України та законам України, або ж у разі відсутності пленарних засідань протягом тривалого

часу без поважних причин, що лишає невирішеними питання місцевого значення, які є важливими для функціонування територіальної громади тощо.

Важливо розуміти те, що визначення вищенаведених підстав дострокового припинення органу місцевого самоврядування не є гарантією розпуску цього представницького органу місцевого самоврядування. Проблема полягає у самому організаційному аспекті дострокового припинення повноважень ради.

Стаття 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає процедуру дострокового припинення повноважень ради, яка складається з таких етапів:

- 1) проведення місцевого референдуму;
- 2) ініціювання питання дострокового припинення повноважень ради головою ради;
- 3) ініціювання питання дострокового припинення повноважень ради не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

Однак, у випадку прийняття радою незаконного рішення як підстави для дострокового припинення повноважень ради чи тривалої відсутності її роботи, крім вищезазначеного самого ініціювання дострокового припинення повноважень, має бути рішення адміністративного суду про те, що рішення ради є незаконним чи про відсутність поважної причини тривалої перерви у роботі ради. Наступним кроком є призначення Верховною Радою України дострокових місцевих виборів до визначеного представницького органу місцевого самоврядування, а припинення роботи ради попереднього скликання автоматично відбувається з призначенням позачергових місцевих виборів.

Тож, очевидно, що процедура є доволі складною, а відсутність законодавчого регулювання місцевих референдумів значно скорочує фактичний перелік способів ініціювання дострокового припинення повноважень ради.

Наведемо ще один приклад, який дозволить краще зрозуміти проблему реалізації права ініціювання дострокового припинення повноважень рад. Приміром, дострокові місцеві вибори передбачають обрання депутатів та міського голови не на 5 років, а на решту строку поточного скликання, яке було розпущено. Відповідні дії накладають значне фінансове навантаження на державний бюджет у зв'язку із проведенням виборів, адже, якщо попередні місцеві вибори були проведені, наприклад, три роки тому, то новообрана позачергово рада працюватиме лише решту строку — 2 роки, після спливу яких з державного бюджету знову будуть змушені виділяти кошти на чергові місцеві вибори.

Ми переконані, що для реалізації можливості ефективної ініціативної участі територіальної громади у достроковому припиненні повноважень органу місцевого самоврядування, який внаслідок власних дій чи бездіяльності порушив законні права чи інтереси такої територіальної громади, Верховна Рада України має розробити та прийняти закон, який би врегулював порядок проведення місцевих референдумів.

Щодо відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, слід дослідити таку підставу притягнення до відповідальності органів місцевого самоврядування як конфлікт інтересів. Депутати сільських, селищних, міських рад, так само як і сільський, селищний, міський голова, секретар, голова, заступник голови тощо, беруть участь у підготовці, розгляді та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про конфлікт інтересів під час засідання ради, на якому розглядається таке питання. У цьому випадку, особа, уповноважена на виконання функцій місцевого самоврядування повинна однозначно, відкрито і доступно донести до інших осіб інформацію про наявний конфлікт інтересів. Така особа може повідомити про конфлікт інтересів усно, письмово або конклюдентно (шляхом підняття руки на запитання головуєчого про наявність конфлікту інтересів, через електронну систему у разі її наявності). Всі вищезазначені дії фіксуються у протоколі

пленарного засідання. Депутат, якому стало відомо про наявність конфлікту інтересів у колеги, може відкрито заявити про це під час засідання місцевої ради [123, с. 30-31].

На сьогодні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закон України «Про запобігання корупції» не мають єдиного розуміння правил участі у підготовці, розгляді та прийнятті рішення на засіданні ради у разі наявності конфлікту інтересів. Положення ст. 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає право депутату ради брати участь у підготовці, розгляді та прийнятті рішень ради, оголосивши публічно про наявність конфлікту інтересів, однак, положення статті 35 Закону України «Про запобігання корупції» забороняє особі, у якої наявний конфлікт інтересів, брати участь у прийнятті рішення колегіальним органом. Незважаючи на те, що положення спеціального законодавства мають пріоритет над положеннями загального, особи, що мають конфлікт інтересів зобов'язані не приймати рішення, щодо якого мають конфлікт інтересів. Тож виникає необхідність усунути таку правову колізію шляхом внесення змін до ст. 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Питання особливостей кримінальної відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб висвітлені у наукових статтях Кришевич О.В. в аспекті кримінально-правової протидії корупційним діям. Ми погоджуємось із думкою науковця щодо першочерговості завдання профілактики, запобігання та протидії будь-яким корупційним проявам органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Кришевич О.В. в основному зосереджує увагу на кримінально-правовій відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування, що працюють в органах місцевого самоврядування, мають консультативно-дорадчі та організаційно-розпорядчі функції і отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [151, с. 154].

Також науковець розкриває питання криміналізації декларування недостовірної інформації відповідно до ст. 366-1 Кримінального кодексу

України, предметом якого є декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Доробки Кришевич О.В. використовуються також у дослідженні профілактики, запобігання та протидії будь-яким корупційним проявам з боку депутатів місцевих рад, які також зобов'язані подавати правдиві відомості шляхом заповнення електронних декларацій згідно з Законом України «Про запобігання корупції» [151, с. 154].

На думку Гультая М.М., найбільш дієвим засобом протидії та запобігання корупції, зважаючи на історичний досвід, є підвищення рівня життя в суспільстві. Науковець вбачає причинно-наслідковий зв'язок між бідністю та корупцією, при чому бідність вважає саме тим середовищем, яке сприяє поширенню такого соціального явища як корупція [59, с. 78-90].

Гультай М.М., досліджуючи причини високого рівня корупції в Україні, зазначає, що таке суспільне явище спровоковане відсутністю належного громадського контролю, адже саме громадський нагляд і контроль за діяльністю, зокрібно, органів місцевого самоврядування мають суттєве значення у процесі протидії та запобігання корупції. Саме здійснення громадського контролю на належному рівні надасть змогу Україні підвищити ефективність запобігання та протидії корупції [59, с. 78-90].

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про запобігання корупції» депутати міських рад, сільські, селищні та міські голови є виборними посадами, на які розповсюджується дія закону, а отже за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень вони притягуються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку (ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції»).

### **3.3. Сучасні тенденції реформування та удосконалення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду: порівняльний аналіз**

Інститут місцевого самоврядування як в Україні, так і світі динамічно змінюється та розвивається, є об'єктом безперервного моніторингу, удосконалення та реформування. Повноваження органів місцевого самоврядування залежать від сучасних потреб територіальної громади, яка реалізуючи своє право на об'єднання з метою вирішення питань місцевого значення, обирає представницький орган місцевого самоврядування за ознаками, які вважає у певний час актуальними та важливими.

Сучасною для місцевого самоврядування в Україні є Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади, яку на урядових порталах називають найуспішнішою українською реформою [63]. Однак, крім профільної реформи, сучасне місцеве самоврядування опосередковано зазнає змін й іншими реформами: охорони здоров'я, електронного врядування, верховенства права, боротьби з корупцією тощо [152].

Вищезазначені реформаторські процеси у сфері місцевого самоврядування відбувається і у зарубіжних країнах. Розгляд шляхів реформування повноважень органів місцевого самоврядування та проведення порівняльного аналізу між українським та зарубіжним досвідом дозволяє виокремити позитивні та негативні результати їх практики і надати пропозиції щодо удосконалення реформування місцевого самоврядування.

Реформування органів місцевого самоврядування відбувається (чи вже відбулось) у багатьох країнах світу, однак, особливості цього процесу залежать від форм та способів організації та реалізації місцевого самоврядування окремої країни. Наприклад, англо-американська модель місцевого самоврядування у Великобританії, на відміну від України, не має виконавчих органів місцевого самоврядування – адміністрацій чи

виконкомів, що, власне, відрізняє реформування органів місцевого самоврядування країн, які належать до цієї моделі місцевого самоврядування.

Континентальна модель місцевого самоврядування, до якої належать Франція, Італія, Польща, Нідерланди, а також Україна, полягає у поєднанні прямого державного управління і місцевого самоврядування, з урахуванням чого відбувається реформа місцевого самоврядування у названих країнах.

Змішана модель місцевого самоврядування, до якої належать такі країни як Німеччина та Австрія, свідчить про наявність у деяких ланках місцевого самоврядування виборного органу, який може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації, однак, досвід цих країн для України не є базовим.

*Франція.* Франція і Польща, на нашу думку, є основними представники континентальної (французької) моделі місцевого самоврядування, що полягає у поєднанні державного управління та місцевого самоврядування, яка бере свій початок у Франції, потім поєднується з польським досвідом. Відповідно до Конституції Франції 1958 року система місцевого самоврядування цієї держави становить 22 регіони та 5 заморських регіонів, розташованих за межами континентальної Франції. Відповідно, 22 регіони мають 96 департаментів, а 5 заморських регіонів — мають 5 заморських департаментів. Важливо, що Париж виступає одночасно і комуною і департаментом [16].

Комуна є муніципалітетом, виступає найнижчою ланкою системи місцевого самоврядування у Франції та налічує близько 36 571 муніципалітетів. Нинішня реформа місцевого самоврядування у Франції характеризується злиттям деяких із визначених комун, з урахуванням кількості населення муніципалітету. До повноважень органу місцевого самоврядування (комуни) належить право обирати раду і мера, а з 1982 року мають право утворювати районні ради (муніципальні райони), зокрема у Парижі, Ліоні та Марселі. Спеціальним законодавчим актом, який регулює повноваження органів місцевого самоврядування у Франції є Кодекс колективних територіальних одиниць 1996 року.

Також у Франції діє Закон «Про децентралізацію» від 1982 року, який визначає повноваження органів місцевого самоврядування у процесі здійснення реформи децентралізації влади. Відповідно до положень цього нормативно-правового акту регіональні органи не мають повноважень щодо збору податків на власній території, тому частина бюджету регіональних органів фінансується за рахунок державних дотацій та субвенцій. Компетенція регіональних органів в Україні відповідно до Закону України «Про децентралізацію» охоплює сфери освіти, інвестиційної діяльності, транспорту тощо.

Департаменти, які належать до структури системи місцевого самоврядування Франції між регіональними органами та комунами, поділяються на райони департаментів і кантони. Їх управління здійснюється через генеральні ради та їх керівників.

Компетенція генеральних рад та їх керівників включає питання розвитку муніципальної інфраструктури. З боку держави у системі місцевого самоврядування у Франції виступає префект. Слід звернути увагу на те, що наявність суттєвого нагляду з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування передбачає навіть можливість розпустити місцеву раду декретом Президента Франції.

На відміну від Франції, місцеву раду в Україні можна розпустити лише за дотримання усіх процесуальних етапів, а саме: ініціативи міського голови, рішення відповідного суду та голосування на сесії Верховної Ради України. У цьому питанні, досвід України нам видається більш правильним з огляду на загальні засади місцевого самоврядування, яке теоретично має бути автономним. Представницький орган місцевого самоврядування обирає територіальна громада, тому і питання розпуску ради має бути рішенням територіальної громади.

На сьогодні Третій акт децентралізації Франції виступає документом, що закріплює процес реформування місцевого самоврядування у країні, який

поділяється на питання міст і метрополій, питання регіонів і регіонального розвитку та питання компетенції приєднаних територій.

Порівняльний аналіз реформування повноважень органів місцевого самоврядування Франції і України є дуже важливим у нинішній час, адже українські реформатори схиляються до значної децентралізації влади шляхом надання рекомендацій про утворення якомога більшої кількості органів місцевого самоврядування, тоді як Франція сьогодні виконує «роботу на помилках», об'єднуючи комуни, після того як зіштовхнулася із проблемами сильного роздроблення територіальних громад, зменшення фінансової спроможності, нерівності розподілу між комунами ресурсів, дублювання процесуально-процедурних повноважень між комунами, відсутності чітких меж компетенції муніципальних органів тощо. Реформа місцевого самоврядування у Франції усе ще триває, зокрема у питаннях компетенції приєднаних територій та об'єднання органів місцевого самоврядування, однак, проблеми, які виникли у французьких реформаторів, є дуже важливим інформативним джерелом для України у частині побудови та налаштування процедури проведення реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні.

*Польща.* Звернення до досвіду Польщі, яка майже одночасно з Україною отримала можливість будувати правильне місцеве самоврядування у власних територіальних громадах, є ефективним не лише в контексті результатів у сфері організації та реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, що сьогодні ми спостерігаємо, а й у схожих з Україною проблемних питаннях, які Польща досить успішно та швидко долає. Вищенаведене переконує у тому, що Польща є вдалим прикладом реформування місцевого самоврядування для України.

Внаслідок децентралізації Польщею було прийнято нову Конституцію Польщі 1997 р., згідно зі ст. 15 якої «територіальна організація Республіки Польща забезпечує децентралізацію державної влади». Нова Конституція також гарантує право на територіальне самоуправління на рівні громад і,

крім того, створює можливості для виникнення інших одиниць самоврядування. Безпосередньо місцевому самоврядуванню було присвячено гл. 7 Конституції Республіки Польща[136, с. 106-110].

Місьцеве самоврядування Польщі має триланкову систему, до якої входять гміна (територіальна громада або ж об'єднання територіальних громад), повіт (округ, район чи об'єднання районів) та воєводство (регіон), самоврядна компетенція якого досі залишається не чітко визначеною у Польщі. Такий розподіл сформований Конституцією Польщі та Законом «Про запровадження базового трирівневого територіального поділу держави» від 1998 року [20, с. 603; 146, с. 47-51].

Головами представницьких органів місцевого самоврядування є: у сільських гмінах — вйіт, у міських гмінах — бургомістр (мер), у повітах — олдєрмен (староста). Зокрема міста, у яких населення більше ста тисяч мешканців, мають голову в особі президента, а воєводства очолюються воєводами. Як у гміні, так і повіті чи воєводстві наявні адміністрації, які виступають виконавчими органами місцевого самоврядування. Їх компетенція чітко відмежована від інших органів, що є позитивним досвідом організації територіальної влади [146, с. 47-51].

Порівняльний аналіз сучасного етапу реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади, яке відбувається сьогодні і в Україні, і в Польщі, дозволяє нам побачити проблеми недостатнього законодавчого та фінансового забезпечення обох країн, незрілого громадянського суспільства, яке у них усе ще формується, а отже можливості повністю ефективно контролювати реалізацію органами місцевого самоврядування повноважень і брати безпосередню участь у здійсненні місцевого самоврядування у державах поки що немає.

Сьогодні Польща має 16 380 повітів, зокрема на правах повітів перебувають 66 польських міст. Гмін налічується 2 479 [18].

Як і Україна, Польща має низку спеціальних нормативно-правових актів, які регулюють питання утворення, виконання повноважень та

функціонування загалом системи місцевого самоврядування, а саме: Закон «Про гмінне самоврядування», Закон «Про повітове самоврядування», Закон «Про адміністративний уряд в регіоні»[21; 22; 19].

На відміну від України, де представницькі органи місцевого самоврядування обираються на 5 років, у Польщі ради гміни, повіту, сейму та воєводства обираються на 4 роки. Тобто строк повноважень на рік менший, ніж в Україні. Що на нашу думку не є ефективним, адже суттєві місцеві зміни, що реалізують органи самоврядування займають час, іноді і 5-ти років недостатньо [18].

Питання контролю та нагляду за функціонуванням органів місцевого самоврядування притаманне Польщі як країні континентальної моделі місцевого самоврядування. Так, воєвода у Польщі здійснює контроль за місцевими органами самоврядування, ініціює перегляд рішень рад, які не сприяють поліпшенню становища територіальної громади у певній сфері, а також звертається до суду з вимогою скасування вищезазначених рішень ради.

У контексті порівняння розглядуваних систем місцевого самоврядування можемо стверджувати, що контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування Польщі є більш подібним до українського досвіду. На нашу думку, українська та польська моделі контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування є ефективнішими завдяки відсутності тиску державної влади на органи місцевого самоврядування, на відміну від посиленого контролю, що властивий для Франції [146, с. 47-51].

У 2002 році у Польщі посади голів місцевої влади стали виборними, а у 2002 році вже відбулись вибори війтів, бурмістрів та президентів міст як голів виконавчих органів [146, с. 47-51].

В Україні, на нашу думку, наявний більш чіткий і, водночас, простіший розподіл представницьких органів місцевого самоврядування, ніж у Польщі. Українське законодавство однозначно визначає сільську, селищну та міську ради, тоді як польське законодавство поняттям «гміна» іноді позначає і

сільську, і районну у місті, а, подекуди, і міську раду, що ми вважаємо негативним показником.

На сьогодні Польща налічує близько 1566 сільських гмін, 608 — сільсько-міських гмін та 305 міських гмін, з них 66 міст на правах повіту, що видається, може зумовити плутанину організаційно-правової форм і назв органів місцевого самоврядування навіть для польських громадян [141].

З вищезазначеного можемо констатувати, що гміна у Польщі є найбільш розповсюдженим видом представницького органу та, відповідно до Закону «Про гмінне самоврядування», має подібні до місцевої ради в Україні власні та делеговані повноваження [146, с. 47-51]. На відміну від Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», польський Закон «Про самоврядування гмін» не містить вичерпного переліку компетенцій гмін, що ми вбачаємо також негативним фактором, оскільки така юридична невизначеність створює ризик дублювання повноважень гмін з іншими органами місцевого самоврядування [141].

Під час порівняння депутатів гмін з депутатами місцевих рад в Україні простежуємо відмінність в оплаті їх роботи. Так, депутати гмін, не маючи офіційної заробітної плати, отримують такі собі «відрядні кошти» за роботу під час сесій та комісій гмін, що не можуть перевищувати 600 євро на місяць (коли мінімальна заробітна плата у Польщі становить 400 євро), а в Україні депутати місцевої ради не отримують ні заробітної плати, ні іншої плати за здійснення депутатських повноважень [141]. Однак, наприклад, посада старости в Україні передбачає виплату заробітної плати, а посада старости в Польщі — ні.

У питанні доцільності встановлення оплати праці депутатів місцевих рад в Україні ми схильні дотримуватись позиції, що така необхідність відсутня, адже запровадження депутатам міських рад заробітних плат автоматично зумовлює несумісність служби в органах місцевого самоврядування із підприємницькою діяльністю, якою займається сьогодні більшість депутатів. Вимога несумісності, на жаль, не гарантує

законослухняності всіх депутатів, зокрема щодо припинення ними господарської діяльності, а наштовхне на приховування у різний спосіб зайняття такою діяльністю.

Війт, бурмістр і президенти міст у Польщі обираються таємним голосуванням членами ради на рівних, загальних виборах з 2002 року,[146, с. 47-51] а в Україні, у містах зі спеціальним статусом головами виконавчих органів місцевої ради стають міські голови, в інших виконавчих органах місцевого самоврядування голови призначаються Президентом України. Такий український варіант обрання мерів та призначення голів виконавчих органів, окрім адміністрацій Києва та Севастополя, є на нашу думку ефективним способом визначення керівництва міста.

Тісна взаємодія у Польщі повітів і гмін, хоч і має ризик дублювання повноважень, однак ефективно спрацьовує у контексті досягнення спільного результату – вирішення територіальних проблем. Система самоврядування у Польщі має складну структуру, що унеможлиблює будь-яку підпорядкованість та залежність між структурними елементами системи місцевого самоврядування, а воєводства та повіти жодним чином не контролюють функціонування гмін [19].

*Австрія.* Нині для України необхідно розглядати саме австрійський досвід організації місцевого самоврядування, що пояснюється повною та розумною децентралізацією влади у країні. Австрія має 2400 муніципалітетів (що є достатньою кількістю у розрахунку на кількість населення кожної територіальної громади), які обираються кожні 5-6 років пропорційно залежно від розміру території. Мер (голова) обирається, так само залежно від розміру території, безпосередньо громадянами або радою.

Відповідно 2400 муніципалітетів на 8,5 мільйонів населення є позитивним показником у контексті організації місцевого самоврядування та децентралізації влади [130].

Для розгляду конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Австрії наведемо деякі її характеристики.

Тож, Австрія є республіканською державою, що територіально розташована в Центральній Європі, має переважно гірську місцевість і межує на півночі з Німеччиною та Чехією, на сході — зі Словаччиною та Угорщиною, на півдні — з Італією та Словенією, а на заході — зі Швейцарією та Ліхтенштейном.

Її площа становить 83 871 кв. км, а населення приблизно 8,5 мільйонів осіб. Столицею Австрії є Відень. Офіційною мовою є німецька, грошовою одиницею — євро. Також, необхідно зазначити, що Австрія є членом ООН та Європейського Союзу [130].

Зосередивши увагу на основному питанні, слід зазначити, що в Австрії функціонує дворівнева система місцевого самоврядування, як в Україні — рівень регіональних громад та місцевих громад. Н відміну від України в Австрії відсутні територіальний принцип функціонування місцевого самоврядування та принцип поділу на адміністративно-територіальні одиниці під час здійснення місцевого самоврядування.

Подібно до Києва та Севастополя в Україні, Відень в Австрії вважається містом з особливим статусом. Також ідентичним в обох країнах вбачаємо наявність у регіонах адміністрації земель та районних адміністрацій, які реалізують виконавчі функції та не мають втручатись у самоврядування австрійських міст [82, с. 3-9].

Також зазначимо, що кожна австрійська громада має свою територію, є юридичною особою, здійснює власну економічну діяльність, а саме створює підприємства, купує та продає майно, землю, інвестує та працює з інвесторами, може відкрити рахунок у комерційному банку тощо [71, с. 5-6].

Головою та муніципалітету як органу місцевого самоврядування, може бути особа, обрана шляхом прямого таємного голосування. Депутат муніципалітету обирається в такому ж порядку. Кількість депутатів

звичайного австрійського міста може коливатись від 9 до 36 депутатів, але слід враховувати, що кількість таких муніципалітетів в Австрії дуже велика. Міський голова, бургомістр, призначає на посади осіб, які працюють в його адміністрації, а також є особою, яка працює у виконавчій гілці влади [82, с. 3-9].

Система органів місцевого самоврядування в Австрії складає:

1) громадська рада, яка є спільним представницьким органом і обирається за пропорційною системою на основі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування;

2) правління громади (міська рада), а в містах, що мають самостійний статус, – міський сенат;

3) бургомістр, який обирається громадською радою (ст. 117 ФКЗ). Сферу компетенції громади становлять її власні повноваження і повноваження, делеговані їй Федерацією або урядом землі [17, с. 125-140].

Чернеженко О. М. зазначає, що в особливих випадках громади в Австрії також можуть обмежити доступ до користування приватною власністю або позбавити її. Утім, закони, якими керуються громади та їх органи у правозастосовній діяльності такого роду, повинні відповідати суспільним інтересам, бути необхідними і доцільними. Однак у будь-якому випадку громади мають бути готовими до судового оскарження зазначеної діяльності [59, с. 240].

В Австрії діє пропорційна виборча система, за якою обираються муніципалітети на 5 років [71, с. 3-6].

Цікавим видається досвід Австрії у тому, що пасивне виборче право надається особам з 16 років, а право бути обраним — з 18 років.

Як свідчить аналіз вікового складу учасників української Революції Гідності, найактивніше себе виявляли особи з 16 до 19 років. Така вікова група осіб становила чиненнайбільшу частину учасників, адже саме у цьому віці прокидається почуття великих можливостей та потужне бажання щось змінювати. Тому вважаємо, що для України може бути корисним

запозичення такого досвіду Австрії — надання можливостей і права голосувати особам з 16 років.

Щодо іншої форми демократії — референдуму, то в Австрії він може проводитись з будь-якого питання, яке б могло стосуватися життєдіяльності громади. Достатньо п'ятої частини населення для ініціювання винесення питання на обговорення виконкому [124, с. 40-48].

Необхідно зазначити, що в Австрії є дві асоціації суб'єктів місцевого самоврядування, а саме Асоціація місцевих громад Австрії (налічує близько 2250 громад) та Асоціація міст Австрії (складає 238 середніх та 13 великих міст, в тому числі Відень), які представляють країну в Європейському союзі. Деякі великі міста входять до обох асоціацій [124, с. 40-48].

Асоціації міст створюються для вирішення внутрішніх питань на з'їздах голів міст та для представництва інтересів держави на міжнародному рівні. Якщо для вирішення внутрішніх проблем наявність двох асоціацій не створює конкуренції, то для представництва асоціації міст на міжнародному рівні, на нашу думку, є ризик її виникнення, що може негативно вплинути на державу як учасника міжнародних відносин [71, с. 3-6].

Розглянувши характерні загальні ознаки місцевого самоврядування в Австрії, слід їх зіставити з визначенням місцевого самоврядування, щоб з'ясувати наскільки система місцевого самоврядування в Австрії відповідає теоретичному розумінню цього поняття.

У Великому енциклопедичному юридичному словнику соціальне управління тлумачиться як функція, що виникає із потреб суспільства, складової саморегульованої системи, і супроводжує всю історію його розвитку, набуваючи політичного змісту та відповідної державної форми у соціально розширеному суспільстві. Організаційна функція соціального управління нерозривно пов'язана з владо-організаційною діяльністю [49].

Місцеве управління юридичний словник визначає як управлінську діяльність в місцевій територіальній одиниці, яка здійснюється центральною владою або адміністрацією вищестоящего територіального рівня

управління [134, с. 69-73]. Поняття самоврядування, зазвичай, розглядається як діяльність самого населення місцевої територіальної одиниці - територіального колективу і його виборних органів по управлінню його справами [98, с. 843].

За Європейською хартією місцевого самоврядування, до якої Австрія приєдналась у 1988 році, місцевим самоврядуванням вважається право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність в інтересах місцевого населення [65].

Конституція Австрії містить положення про громади як органи місцевого самоврядування [23]. Зокрема у ній закріплені такі завдання громад:

- Власні завдання: всі справи, які виключно чи в більшості випадків лежать в інтересах громади і приналежні їй, через місцеве населення та місцеву границю повинні виконуватись.
- Передана сфера дії: громади виконують федеральні та земельні закони як наказ і відповідно до вказівок Федерації чи вказівок земель [71, с. 3-6].

Також в Австрії на конституційному рівні закріплено самоврядування соціальної безпеки, яким фактично забезпечується ефективна участь народу в управлінні шляхом виконання владних завдань за допомогою пов'язаних інструкцій [1].

Йдеться про діяльність органів соціального страхування на певних територіях, які наділені певними делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування, а саме мають право здійснювати нагляд через міністерство праці, соціальних справ та захисту прав споживачів та міністерство охорони здоров'я [4].

В умовах євроінтеграції українське законодавство потребує узгодження з європейськими стандартами, тож дослідження австрійського досвіду як країни з найбільшою кількістю муніципалітетів, а отже такої, що має значний

досвід у сфері організації місцевого самоврядування, для України є досить актуальним,.

Варто виділити основні принципи єдиної регіональної політики Європейського Союзу:

- Принцип партнерства – передбачає співпрацю Європейської Комісії та органів влади національного, регіонального та місцевого рівнів, а також співпрацю з економічними та соціальними партнерами.

- Принцип спіфінансування – передбачає, що кошти Європейського Союзу мають поєднуватися із власними коштами держав-членів, а не бути використаними замість коштів окремої держави.

- Принцип субсидіарності – усі заходи мають відбуватися на якомога нижчому рівні самоврядування. Інституції Європейського Союзу можуть втручатися лише у випадках, коли регіон або держава-учасниця Європейського Союзу неспроможні забезпечити ефективне і незалежне впровадження нової регіональної політики.

- Концентрація – передбачає, що кошти Європейського Союзу будуть спрямовані виключно на найважливіші напрямки забезпечення соціально-економічної рівності в Європі (на регіони, які перебувають у найменш розвинутому стані).

- Програмування – передбачає наявність довготермінових політичних стратегій, спрямованих на системне вирішення певних проблем у певному регіоні.

- Координація – це ефективне використання коштів структурних фондів на пріоритетні напрями забезпечення соціально-економічної рівності в Європі (регіонам, які відібрані за певними чіткими критеріями) [62, с. 101-102].

Для України, на нашу думку, буде корисним запозичення в Австрії не лише положення про зниження пасивного виборчого права до 16-ти років, а й правило утворення муніципалітету у кожній громаді, де є така потреба.

Пропонуємо розглянути можливість утворення для України стандартного підходу до існування районних рад у містах, що, на жаль, не є традиційним українських міст.

Наприклад, місто Київ у 2010 році відмовилось від районних у місті рад [155]. Таке рішення ми вважаємо не зовсім раціональним, адже наразі громада Києва має приблизно одного депутата (представника громади) на 16 000 осіб, що є неефективним та недостатнім для вирішення питань місцевого значення.

На думку Хоменець Р. Україні слід звернути увагу на удосконалення правового регулювання місцевих ініціатив, зокрема пропонується [184, с. 21-22]: удосконалювати форми прямої демократії - залучати населення до процесу безпосереднього вирішення місцевих питань; створити систему владно-правових відносин усередині моделі "державна влада – місцеве самоврядування – регіональне управління"; здійснити чіткий розподіл повноважень і компетенцій між територіальною громадою, органами місцевого самоврядування та органами державної влади, а також визнати місцеві ініціативи як форму прямої демократії дієвим інструментом формування оптимальних програм соціально-економічного розвитку регіону тощо.

Враховуючи положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. та згідно із законопроектом про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), попередньо схваленим Верховною Радою України 31 серпня 2015 р., необхідно також підготувати низку інших законопроектів (щодо внесення змін і доповнень до профільного закону, процедурно-процесуального врегулювання питання щодо місцевих референдумів та ін.).

Слід також враховувати, у процесі дослідження, практичний досвід упровадження громадських ініціатив у країнах-членах Європейського Союзу. Зокрема, конституційно-правові засади участі громадськості у

законодавчому процесі країн–членів Європейського Союзу передбачають такі основні форми місцевої ініціативи: право на звернення; референдум (у ряді країн ЄС існує практика проведення референдумів за місцевою ініціативою: Італія, Литва, Латвія, Мальта, Польща, Португалія, Угорщина. Проте право ініціювання референдуму за народною ініціативою відсутнє у законодавстві Австрії, Болгарії, Греції, Данії, Естонії, Ірландії, Люксембурзі, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції). Також мова йде про свободу зібрань, право на народне вето (Австрія, Данія, Італія, Латвія та ін.), право народної правотворчої ініціативи (цікавим є досвід Австрії, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Польщі, Португалії, Словенії, Угорщини), а також право на участь в управлінні державними справами (закріплено в Конституції Латвії, Литви, Португалії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Франції, Чехії) та консультативно-дорадчі органи (Італія, Люксембург, Франція) [156, с. 12].

Для України реформа місцевого самоврядування розпочалась з Концепції державної регіональної політики, затвердженої указом Президента України 25 травня 2001 р. № 341 [99]. Кабінет Міністрів України підготував сам формат реформи та затвердив її Розпорядженням Кабміну від 29 липня 2009 р. № 900, однак, у 2012 році дане розпорядження було скасовано. Актуалізація питання реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади відбулась у 2014 році, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 р. № 333 схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [99].

На сьогодні законопроект про децентралізацію влади повернений та направлений профільному комітету Верховної Ради України на доопрацювання. Однак, наголосимо, що досвід країн Франції, Польщі та Австрії є корисним для України, беручи до уваги ті значні результати, яких вона досягла за шість останніх років з моменту затвердження Концепції. Вищезазначене свідчить про те, що громадянське суспільство України рухається правильним шляхом його формування і становлення.

### **Висновки до розділу 3**

Дослідивши державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні та зарубіжних країнах, ми дійшли висновку, що відповідний контроль здійснюється насамперед Верховною Радою України, адже у процесі фактичної реалізації повноважень органів місцевого самоврядування наявна участь Верховної ради України в частині певного контролю, наприклад, приймаючи законодавчий акт про призначення позачергових виборів до місцевої ради.

Також контроль здійснюється з боку Рахункової палати України, адже до повноважень Рахункової палати відносить здійснення контролю за використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету.

Кабінет Міністрів України контролює у частині дотримання законодавства органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади, а відповідно до ст. 143 Конституції України органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Так само діяльність органів місцевого самоврядування контролюють: Державна казначейська служба України, Міністерство фінансів України, Державна фінансова інспекція України, органи Антимонопольного комітету України, Центральна виборча комісія, Служба безпеки України, а найважливішим, на нашу думку, є громадський контроль, який здійснюється через такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, створення громадських рад, а також участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади взагалі нададуть впевненості громаді щодо захисту власних інтересів, ефективності та результативності використання державних ресурсів.

У контексті дослідження тенденцій реформування місцевого самоврядування на основі зарубіжного досвіду, ми дослідити процес та результати реформування Франції і Польщі, як представників континентальної моделі місцевого самоврядування, а також дослідити досвід Австрії як представника змішаної моделі місцевого самоврядування у частині питань, які б для України були корисними.

Що стосується Австрії, Європейська хартія місцевого самоврядування, до якої Австрія приєдналась у 1988 році, місцевим самоврядуванням визначає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність в інтересах місцевого населення.

Щодо Європейської хартії місцевого самоврядування, слід наголосити, що досвід децентралізації та регіоналізації у Франції, Польщі та Німеччині пропонує цілий ряд відповідних прикладів для вивчення і пристосування їх потреб українського сьогодення. Ключовим моментом, який виділяють багато експертів, є те, що територіальна реформа та децентралізація мають здійснюватися у демократичному руслі, спираючись на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та проекту Хартії про регіональне самоврядування.

А відповідно Конституції Австрії містить положення про громади, як органи місцевого самоврядування, та закріплює своєрідні завдання, які ставляться до громад - всі справи, які виключно чи в більшості випадків лежать в інтересах громади і приналежні їй, через місцеве населення та місцеву границю повинні виконуватись; голова громадської адміністрації буде в якості федерального чи земельного органу здійснювати свою діяльність.

Слід звернути увагу на кількість населення Австрії на які розповсюджується влада 2400 муніципалітетів, а саме, мова йде про 8,5 мільйонів населення. Тобто, виходить 1 муніципалітет на 3,5 тисяч населення. Наведено порівняльний приклад, у столиці України, - місті Київ,

один з десяти районів міста нараховує приблизно 200 тисяч зареєстрованих мешканців, але районні ради у місті відсутні.

Австрія має дворівневу систему місцевого самоврядування, відповідно - рівень земель та рівень громад. На відміну від України Австрія не має адміністративно-територіального устрою у контексті здійснення місцевого самоврядування. Відень в Австрії, так само як Київ і Севастополь в Україні, є містом з особливим статусом, які мають власні адміністрації, що реалізують виконавчі функції, не втручаючись у самоврядування відповідно австрійських міст.

У процесі реформування українських інститутів, зокрема інституту місцевого самоврядування, на нашу думку, необхідним є порівняльний аналіз українського законодавства та досвіду реалізації повноважень органами місцевого самоврядування з зарубіжними країнами. Обрана Австрія, не є випадковістю, адже більшої децентралізації влади ще треба пошукати, та слід взяти за приклад подібну наближеність влади до громадянина, адже 2400 муніципалітетів на 8,5 мільйонів населення є поважним та позитивним показником.

Франція, як країна, що пройшла найбільш довгий шлях у реформуванні місцевого самоврядування, та є фактично основоположником континентальної моделі місцевого самоврядування, має 22 регіони (96 департаментів) та 5 заморських регіонів (5 департаментів), розташованих за межами континентальної Франції, Париж виступає одночасно і комуною і департаментом.

Комун (муніципалітетів)у Франції налічується 36571, а реформа місцевого самоврядування у Франції характеризується злиттям деяких із визначених комун, з урахуванням кількості населення муніципалітету. З 1982 року у Франції законодавчо закріплено утворення районних рад (муніципальних районів – Париж, Ліон, Марсель). Профільний законодавчим актом - Кодекс колективних територіальних одиниць 1996 року.

Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування ми вважаємо державним тиском на органи місцевого самоврядування, адже останній полягає навіть у можливості розпустити місцеву раду декретом Президента Франції.

Польща має триланкову систему місцевого самоврядування, до якої входять гміна, повіт та воєводство (регіон) у відповідності до Конституції Польщі та Закону «Про запровадження базового трирівневого територіального поділу держави» від 1998 року. Компетенція органів місцевого самоврядування Польщі чітко розмежована, що є позитивним досвідом організації територіальної влади.

Польща має проблеми недостатнього законодавчого та фінансового забезпечення, а громадянське суспільство Польщі лише формується, а отже не має можливості ефективно контролювати реалізацію органами місцевого самоврядування повноважень і брати безпосередню участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Рада гміни, рада повіту та сеймик воєводства у Польщі обираються на 4 роки. Питання контролю та нагляду за функціонуванням органів місцевого самоврядування здійснюється воєводою, який спонукає переглядати рішення рад, які вважає такими, що не покращать стан територіальної громади у певній сфері, а також звертається до суду з метою скасування вищезазначених рішень ради.

На сьогодні Польща налічує 1566 сільських гмін, 608 - сільсько-міських гмін та 305 міських гмін, з них - 66 міст на правах повіту, що на нашу думку, викликає ризик плутанини організаційно-правової форми і назви органу місцевого самоврядування навіть з боку польських громадян.

Гміна має подібні до місцевої ради в Україні власні та делеговані повноваження, але польський Закон «Про самоврядування гмін» не містить вичерпного переліку компетенції гмін.

Війт, бурмістер і президенти міст у Польщі обираються таємним голосуванням членами ради на рівних, загальних виборах з 2002 року, а в

Україні, у містах зі спеціальним статусом головами виконавчих органів місцевої ради стають міські голови, в інших виконавчих органах місцевого самоврядування - голови призначаються Президентом України.

## ВИСНОВКИ

Дисертаційним дослідженням на тему «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз» було визначено такі завдання: 1) сформулювати поняття та визначити сутності повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах; 2) дослідити генезу повноважень органів місцевого самоврядування в Україні; 3) визначити методологію дослідження повноважень органів місцевого самоврядування; 4) визначити законодавче закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, здійснити порівняльний аналіз їх конституційно-правового закріплення; 5) дослідити форми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах; 6) висвітлити державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні та зарубіжних країнах; 7) навести загальнотеоретичні особливості відповідальності органів місцевого самоврядування; 8) надати характеристику сучасних підходів удосконалення та реформування правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду. За результатом виконання вищезазначених завдань пропонуємо наступні висновки.

1. У контексті дослідження понятійно-категоріального апарату дійшли висновку, що законодавство України не містить визначення поняття «повноваження», так само як і неоднозначно у тексті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» використовуються поняття і «повноваження», і «компетенція», щодо регулювання функціонування органів місцевого самоврядування. На нашу думку, співвідносячи поняття «повноваження» та «компетенція», слід чітко розрізнявати відповідні категорії. Адже розглянувши основні ознаки кожного із цих понять, ми

дійшли твердження, що вони мають різне тлумачення, і не всі науковці дотримуються позиції, що повноваження є частиною компетенції.

Компетенцією є закріплена нормативно-правовими актами для визначеного суб'єкта сукупність повноважень, прав та обов'язків, місце в ієрархії державних органів, органів місцевого самоврядування чи посадових осіб, коло завдань та функцій, у разі невиконання яких передбачена відповідальність. У свою чергу, пропонуємо під поняттям «повноваження» розуміти визначені нормативно-правовими актами права та обов'язки, що мають визначений термін дії, територію дії, якими у встановленій законодавством формі наділяються суб'єкти, що відповідають вимогам, визначеним чинним законодавством України.

2. Пропонуємо визначати поняття «повноваження органів місцевого самоврядування» як закріплені чинними нормативно-правовими актами права та обов'язки сільських, селищних, міських, районних та обласних рад та їх виконавчих органів реалізовувати власні та делеговані функції та завдання у відповідності до чинного законодавства, у межах визначеної території і визначеного строку, та нести відповідальність за невиконання функцій і завдань місцевого самоврядування.

3. Дослідивши генезу повноважень органів місцевого самоврядування в Україні ми дійшли висновку, що ознаки сучасного місцевого самоврядування, а саме сукупність ознак під час реалізації влади на місцях, вперше прослідковується у період комунальних революцій Західної Європи на протязі декількох сторічь (XI – XIII ст.), що у свій час дало неабиякий поштовх до запровадження українського місцевого самоврядування. Наступним періодом значного укріплення місцевого самоврядування як в Україні, так і в зарубіжних країнах, ми вважаємо період впливу Магдебурзького права в усіх його проявах. Два цих визначених періоди стали значним зародженням місцевого самоврядування на українській землі, і одночасно значною передумовою втрати Україною місцевого самоврядування у наступному періоді її існуванні - період значної

русифікації та відсутності місцевого самоврядування як такого аж до 1990 року. Лише у 1990 році Українська РСР з прийняттям профільного Закону відновила частково місцеве самоврядування на українській землі, а далі - з 1991 року Незалежна Україна розпочала відродження власних традицій місцевого самоврядування із використанням апробованого ефективного досвіду країн світу на основі міжнародних стандартів.

4. Дослідивши питання становлення та розвитку органів місцевого самоврядування України у правовій доктрині ми дійшли висновку, що наукові дослідження у сфері місцевого самоврядування відповідають у більшості випадків історичній долі української землі, адже у далеких періодах комунальних революцій Європи та періодах магдебурзького права зарубіжні науковці вважали місцеве самоврядування елементом розвитку та демократизації суспільства тоді, коли вчені радянських періодів здебільшого наполягали на відсутності необхідності надавати територіальним громадам можливості самостійно вирішувати питання місцевого значення. Слід констатувати, що українська правова доктрина у сфері інституту місцевого самоврядування набуває становлення з кінця XX - початку XXI ст.

5. Методологічно досягнути питання повноважень органів місцевого самоврядування можна лише через призму порівняльного аналізу, адже дослідження вищезазначеної теми передбачає вивчення практичних аспектів функціонування органів місцевого самоврядування. А задля пошуку вдосконалення функціонування повноважень органів місцевого самоврядування в Україні аналіз зарубіжного досвіду надає можливість запозичення ефективних зарубіжних механізмів реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень, всі ці дії забезпечує компаративний аналіз зарубіжного досвіду.

6. Дослідивши питання конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду, ми дійшли висновку, що до системи місцевого самоврядування України слід віднести територіальну громаду, сільську,

селищну, міську ради; сільського, селищного, міського голову; старосту; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Однак не всі структурні елементи місцевого самоврядування є органами місцевого самоврядування. Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські ради, як представницькі органи місцевого самоврядування, та їх виконавчі органи.

7. За структурою повноваження органів місцевого самоврядування розподіляються на власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення; та делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані чинним законодавством органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

8. Дослідивши питання форм реалізації повноважень органами місцевого самоврядування, ми дійшли висновку, що реалізація органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється у формах, визначених чинним законодавством. Відповідними формами здійснення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні є сукупність способів реалізації визначеними органами компетенції, що закріплена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» у порядку визначеному регламентом представницького органу місцевого самоврядування або іншого чинного законодавства України. Формами реалізації повноважень органів місцевого самоврядування визначено сесії сільської, селищної, міської ради, засідання їх постійних комісій, тимчасових контрольних комісій, робочих груп тощо, реалізація депутатських повноважень та реалізація повноважень виконавчих органів рад.

9. Дослідивши державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні та зарубіжних країнах, ми дійшли висновку, що відповідний контроль здійснюється насамперед Верховною Радою України, адже у процесі фактичної реалізації

повноважень органів місцевого самоврядування наявна участь Верховної ради України в частині певного контролю, наприклад, приймаючи законодавчий акт про призначення позачергових виборів до місцевої ради. Також контроль здійснюється з боку Рахункової палати України, адже до повноважень Рахункової палати відносить здійснення контролю за використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету. Кабінет Міністрів України контролює у частині дотримання законодавства органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади, а відповідно до ст. 143 Конституції України органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Так само діяльність органів місцевого самоврядування контролюють: Державна казначейська служба України, Міністерство фінансів України, Державна фінансова інспекція України, органи Антимонопольного комітету України, Центральна виборча комісія, Служба безпеки України, а найважливішим, на нашу думку, є громадський контроль, який здійснюється через такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, створення громадських рад, а також участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади взагалі зможуть надати впевненості громаді щодо захисту власних інтересів, ефективності та результативності використання державних ресурсів.

10. Досліджуючи питання реформування повноважень органів місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду шляхом здійснення порівняльного аналізу, ми дійшли висновку, що досвід Польщі є найближчим для України, ефективним ми визначили також досвід Франції, адже Україна, Польща і Франція є представниками континентальної моделі місцевого самоврядування, які проводять реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. Також ми визначили як

ефективний досвід Австрії, яка є представником змішаної моделі місцевого самоврядування.

11. Досвід Польщі є не лише ефективним у контексті результатів, які сьогодні характерні Польщі у сфері організації та реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, а і у контексті схожих з Україною проблемних питань, які Польща достатньо успішно та швидко долає, чим і становить своєрідний успішний зразок для України. До триланкової системи місцевого самоврядування Польщі входять гміна, повіт та воєводство (регіон) у відповідності до Конституції Польщі та Закону «Про запровадження базового трирівневого територіального поділу держави» від 1998 року. Компетенція органів місцевого самоврядування Польщі чітко розмежована, що є позитивним досвідом організації територіальної влади. Як Україна, так і Польща мають проблеми недостатнього законодавчого та фінансового забезпечення, а громадянське суспільство обох країн лише формується, а отже не має можливості ефективно контролювати реалізацію органами місцевого самоврядування повноважень і брати безпосередню участь у здійсненні місцевого самоврядування у державах.

Порівняно з Україною, де представницькі органи місцевого самоврядування обираються на 5 років, рада гміни, рада повіту та сеймик воєводства у Польщі обираються на 4 роки.

Питання контролю та нагляду за функціонуванням органів місцевого самоврядування характерне і Польщі, як країні континентальної моделі місцевого самоврядування. Тож, воєвода у Польщі здійснює контроль за місцевими органами самоврядування, спонукає переглядати рішення рад, які вважає такими, що не покращують стан територіальної громади у певній сфері, а також звертається до суду з метою скасування вищезазначених рішень ради. Відповідний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування Польщі є більш схожим до українського досвіду. І відповідно українська та польська модель контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування є, на нашу думку, ефективнішою в розрізі

відсутності тиску державної влади на органи місцевого самоврядування, - тиску, який характерний Франції.

В Україні наявний більш чіткий і одночасно простий розподіл представницьких органів місцевого самоврядування, адже українське законодавство закріплює чітко сільську, селищну та міську ради тоді, як польське законодавство у вигляді гмін іноді передбачає сільську раду, іноді районну у місті, а іноді і міську раду, що на нашу думку є негативним показником. На сьогодні Польща налічує 1566 сільських гмін, 608 - сільсько-міських гмін та 305 міських гмін, з них - 66 міст на правах повіту, що на нашу думку, викликає ризик плутанини організаційно-правової форми і назви органу місцевого самоврядування навіть з боку польських громадян.

Виходячи із вищезазначеного, гміна у Польщі найрозповсюдженіший вид представницького органу, і відповідно до Закону «Про гмінне самоврядування» має подібні до місцевої ради в Україні власні та делеговані повноваження. Але, навідміну від Закону України «Про місцеве самоврядування», польський Закон «Про самоврядування гмін» не містить вичерпного переліку компетенції гмін, що на нашу думку є також негативним чинником, адже відповідний стан речей несе ризик дублювання повноважень гміни з іншими органами місцевого самоврядування.

Щодо депутатів гмін, порівнюючи останніх з депутатами місцевих рад в Україні, депутат гміни, хоч і не має офіційної заробітної плати, все ж отримує так звані «відрядні кошти» за роботу під час сесій та комісій гміни, які не можуть перевищувати 600 євро на місяць тоді, коли мінімальна заробітна плата у Польщі становить 400 євро, а в Україні депутати місцевої ради не отримують ні заробітної плати, ні іншої плати за здійснення депутатських повноважень. Однак, наприклад, посада старости в Україні передбачає наявність заробітної плати, а посада старости в Польщі заробітну плату не передбачає.

Війт, бурмістер і президенти міст у Польщі обираються таємним голосуванням членами ради на рівних, загальних виборах з 2002 року, а в

Україні, у містах зі спеціальним статусом головами виконавчих органів місцевої ради стають міські голови, в інших виконавчих органах місцевого самоврядування - голови призначаються Президентом України. Такий український варіант обрання мерів та призначення голів виконавчих органів, окрім адміністрацій Києва та Севастополя, є на нашу думку ефективним способом визначення керівництва міста.

12. Франція, як країна, що є основоположником континентальної моделі місцевого самоврядування, у відповідності до Конституції Франції 1958 року до системи місцевого самоврядування відносить 22 регіони та 5 заморських регіонів, розташованих за межами континентальної Франції. Відповідно 22 регіони мають 96 департаментів, а 5 заморських регіонів - мають 5 заморських департаментів. Важливо, що Париж виступає одночасно і комуною і департаментом. Комуна (муніципалітетів) у Франції налічується 36571, а реформа місцевого самоврядування у Франції характеризується злиттям деяких із визначених комун, з урахуванням кількості населення муніципалітету. Повноваження органу місцевого самоврядування складають обрання ради і мера, а з 1982 року – утворення районних рад (муніципальні райони), зокрема у Парижі, Ліоні та Марселі. Профільним законодавчим актом, який регулює повноваження органів місцевого самоврядування у Франції є Кодекс колективних територіальних одиниць 1996 року.

Регіональні органи у Франції не мають законодавчих повноважень, на власній території стягують податки, а частина бюджету регіональних органів фінансується за рахунок державних дотацій та субвенцій, що свідчить про самотійність комун. З боку держави у системі місцевого самоврядування Франції виступає префект. Загалом, важливо наголосити про наявність суттєвого нагляду з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування, який полягає навіть у можливості розпустити місцеву раду декретом Президента Франції. Навідміну від Франції, місцеву раду в Україні можна розпустити лише за ініціативою міського голови та за наявності рішення суду, голосуванням на сесії Верховної Ради України.

Порівняльний аналіз реформування повноважень органів місцевого самоврядування Франції і України є дуже важливим сьогодні, адже українські реформатори схиляються до значної децентралізації влади шляхом надання рекомендацій утворення якомога більше органів місцевого самоврядування, а Франція сьогодні виправляє таку помилку, зливаючи комуни, адже дана країна стикнулася із проблемою сильного роздроблення територіальних громад, зменшення фінансової спроможності, нерівності розподілу між комунами ресурсів, дублювання процесуально-процедурних повноважень між комунами, відсутність чітких меж компетенції муніципальних органів тощо.

13. Що стосується Австрії, Європейська хартія місцевого самоврядування, до якої Австрія приєдналась у 1988 році, місцевим самоврядуванням визначає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність в інтересах місцевого населення. А відповідно Конституція Австрії містить положення про громади, як органи місцевого самоврядування, та закріплює своєрідні завдання, які ставляться до громад - всі справи, які виключно чи в більшості випадків лежать в інтересах громади і приналежні їй, через місцеве населення та місцеву границю повинні виконуватись; голова громадської адміністрації буде в якості федерального чи земельного органу здійснювати свою діяльність.

Слід звернути увагу на кількість населення Австрії на які розповсюджується влада 2400 муніципалітетів, а саме, мова йде про 8,5 мільйонів населення. Тобто, виходить 1 муніципалітет на 3,5 тисяч населення. Наведено порівняльний приклад, у столиці України, - місті Київ, один з десяти районів міста нараховує приблизно 200 тисяч зареєстрованих мешканців, але районні ради у місті відсутні.

Австрія має дворівневу систему місцевого самоврядування, відповідно - рівень земель та рівень громад. На відміну від України Австрія не має

адміністративно-територіального устрою у контексті здійснення місцевого самоврядування. Відень в Австрії, так само як Київ і Севастополь в Україні, є містом з особливим статусом, які мають власні адміністрації, що реалізують виконавчі функції, не втручаючись у самоврядування відповідно австрійських міст.

В Австрії мають право голосу особи з 16 років, а право бути обраним з 18 років. Звертаючи увагу на референдум в Австрії, слід зазначити, що в Австрії референдум проводиться з будь-якого питання, яке могло б стосуватися життєдіяльності громади. Достатньо п'ятої частини населення для ініціювання винесення питання на обговорення виконкому.

Австрія має, як представників у міжнародній діяльності міст, дві асоціації суб'єктів місцевого самоврядування, а саме Асоціацію місцевих громад Австрії (учасники 2250 громад) та Асоціацію міст Австрії (учасники 238 середніх та 13 великих міст, в тому числі Відень). Дані асоціації представляють країну в Європейському союзі, а деякі великі міста входять в обидві асоціації.

У процесі реформування українських інститутів, зокрема інституту місцевого самоврядування, на нашу думку, необхідним є порівняльний аналіз українського законодавства та досвіду реалізації повноважень органами місцевого самоврядування з зарубіжними країнами. Обрана Австрія, не є випадковістю, адже більшої децентралізації влади ще треба пошукати, та слід взяти за приклад подібну наближеність влади до громадянина, адже 2400 муніципалітетів на 8,5 мільйонів населення є поважним та позитивним показником.

Позитивним ми вважаємо також, право голосу з 16 років і правило утворення муніципалітету кожній потребуючій громаді, та пропонуємо Україні запозичити відповідний позитивний досвід.

14. Сформульовано пропозиції до удосконалення правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування. Запропоновано внести зміни до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» та надати можливість депутатам місцевих рад подавати на розсуд ради проекти рішень щодо внесення змін та затвердження загалом структури виконавчих органів (сьогодні це питання вирішується виключно за пропозицією сільського, селищного, міського голови.

15. Запропоновано внести зміни до ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом викладення ч. 1 ст. 59 Закону у наступній редакції: «Рада в межах своїх повноважень приймає та скасовує нормативні та інші акти у формі рішень» для надання можливості радам скасовувати попередньо прийняті рішення.

16. Визначено за необхідне ввести в законодавчий обіг поняття «політичний інтерес» як підставу прийняття рішень органами місцевого самоврядування відходячи від законодавчої процедури. Наприклад, скасування попередньо прийнятого рішення органами місцевого самоврядування, що несе індивідуальний характер, але є загрозою для громади, яка уповноважила орган місцевого самоврядування на виконання ними своїх повноважень.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Aspekte der Kommunal politik. 2013. URL: [http://staatswissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/inst\\_staatswissenschaften/Ucakar/SS2013\\_BA%C3%96sterreichisches\\_Politisches\\_System\\_u\\_EU/8.\\_Einheit\\_-\\_Kommunalpolitik\\_in\\_%C3%96sterreich.pdf](http://staatswissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_staatswissenschaften/Ucakar/SS2013_BA%C3%96sterreichisches_Politisches_System_u_EU/8._Einheit_-_Kommunalpolitik_in_%C3%96sterreich.pdf) (дата звернення 12.09.2019)
2. Akkermans P. The European Charter of Local Self-Government. In: Institut du federalism de l'Universite de Fribourg. The Territorial Distribution of Power in Europe, Fribourg, 1990. P. 277–278.
3. Bouckaert G. and Kuhlmann S. The Future of Local Government in Europe. Normos, Germany, 2017. P. 19–21.
4. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). Jusline.at. URL: [https://www.jusline.at/Bundes-Verfassungsgesetz\\_\(B-VG\).html](https://www.jusline.at/Bundes-Verfassungsgesetz_(B-VG).html) (дата звернення 24.07.2019)
5. Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in Poland, CG (28) 12, 26 March 2015, § 102, available at: URL: <https://www.coe.int/congress> (дата звернення 24.07.2019)
6. Constitutional Court of the Republic of Latvia. Decision on Termination of Legal Proceedings, Case No. 2007-21-01, 16 April 2008, §16.
7. Gamper A. Local Government in Austria. In: Moreno, A.M. (ed.). Local Government in the member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective, Madrid, 2012. P. 23–44.
8. Constitutional Court of the Republic of Latvia. Decision on Termination of Legal Proceedings, Case No. 2007-21-01, 16 April 2008, §16.
9. Himsforth C. The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy, Edinburgh, 2015. P. 74.
10. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP i inne teksty prawne. 2 wydanie. Wyd. C.H. Beck, 1999. I-54 S. 36-37.

11. Local Government Facts and Figures URL:  
<http://www.lgiu.org.uk/local-government-facts-and-figures/>
12. Mangiameli, S. Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes, 2014. 223 p.
13. Schwab Ch., Bouckaert, G. and Kuhlmann S. Autonomy, Performance, Participation: Lessons from the Comparative Study of Local Public Sector Reforms. In: Schwab Ch., Bouckaert, G. and Kuhlmann, S. The Future of Local Government in Europe. – Normos, Germany, 2017. P. 19–21.
14. Schaffarzik B. Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Stuttgart, 2002. 350 p.
15. Suksi M. Sub-State Governance through Territorial Autonomy. Dordrecht/Heidelberg/London/New York, 2011. P. 109–123.
16. Territorial administration. URL:  
<http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/fr-gouv-territory.htm>
17. Pernthaler Peter. Austrian Federalism. *Federalism and Decentralization: Perspectives fort he Transformation Process in Eastern and Central Europe* / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg: LiT, 2001. P. 125–140.
18. The system of the local governments in Poland. Research paper 6/2013. URL: [http://www.amo.cz/editor/image/produkty1\\_soubory/rp\\_par-in-ua-and-by\\_2013\\_3\\_poland.pdf](http://www.amo.cz/editor/image/produkty1_soubory/rp_par-in-ua-and-by_2013_3_poland.pdf)
19. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. URL:  
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090310206>
20. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. *Dziennik Ustaw*. 1998. № 96. Poz. 603.
21. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst ujednolicony). URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578>

22. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst ujednolicony). URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>
23. Verwaltung in sterreich. *Bundeskanzleramt sterreich*. 2009. URL: <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=41628>.
24. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. Москва: ТК Велби ; Изд-во «Проспект», 2008. 552 с.
25. Агранофф Р. Розбудова місцевих Рад в Україні [Текст] : матеріали до навч. програми. Програма сприяння Парламентів України. Проект, фінансований АМР, США. К. : [б.в.], 2000. 122 с.
26. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: Монографія. В.С. Куйбіда та ін.; заг. ред. О.В. Турчинов; Секретаріат Кабінету Міністрів України. К.: Геопринт, 2009. 616 с.
27. Акт о месном самоуправлении 1999 г. (Великобритания) (извлечения). Конституційне законодавство зарубіжних країн: Хрестоматія : навч. посіб. Упоряд. В.О. Ріяка, К.О. Закоморна. К: Юрінком Інтер, 2007. 384 с.
28. Актуальні проблеми теорії держави та права. Частина І. Актуальні проблеми теорії держави: навч. посібник. [С.М. Тимченко, С.К. Бостан, С.М. Легуша, Н.М. Пархоменко, Т.О. Пікуля, Н.В. Пронюк]. 2-ге вид., стереот. К.: КНТ, 2008. 288 с.
29. Алексеев В.М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. К., 2005. 20 с.
30. Андреев Д., Іванченко Д. Філософсько-правова методологія налагодження дієвої комунікації влади та місцевих громад в інформаційному суспільстві. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2019. №2 (18). URL: <https://philosophy.naiau.kiev.ua/index.php/philosophy/article/view/1150/1154>

31. Андреев Д.В. Забезпечення прав людини в контексті вдосконалення правових механізмів комунікації поліції та громади. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 13-24. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknus\\_2017\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknus_2017_2_3)
32. Астапова Т.О. Досвід реформування місцевих органів влади Великобританії в умовах ринкових відносин. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. № 2 (28): у 2 ч. Ч. 1. С. 222–228.
33. Астапова Т.О. Партиципативна демократія як основа розвитку суспільства. *Держава та регіони: наук.-виробничий журнал*. 2007. № 3. С. 13–17.
34. Астапова Т.О. Теоретичні аспекти та наукові засади поняття «громадянське суспільство». *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Вип. 4 (19). Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. С. 125–131.
35. Астапова Т.О. Форми надання послуг громадянам органами місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Вип. 1 (24). Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. С. 153–157.
36. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007. 784 с.
37. Баймуратов М.О. Від римський муніципій – до сучасного місцевого самоврядування. *Михайло Баймуратов: право як буття вченого. Збірник наукових праць до 55-річчя професора М.О.Баймуратова*. Упорядник та відп. ред. Ю.О. Волошин. К.: Логос, 2009. С. 67-68.
38. Баймуратов М.О., Василькова Є.А. Європейські стандарти регіонального самоврядування: актуальні питання конституційно-правового забезпечення в Україні: монографія; Маріуп. держ. ун-т. Київ: Фенікс, 2013. 215 с.
39. Баймуратов М.О. Міжнародне публічне право. Підручник; Ін-т законодавства Верх. Ради України, Київ: Фенікс, 2018. 760 с.

40. Барановська Т.М., Остапенко О.Г. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. К., 2015. № 10. С. 97. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909>

41. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. К.: Ін Юре, 2003. 512 с.

42. Батанов О.В. Місцеве самоврядування в політичній системі України: історія, проблеми, перспективи. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2004. №1. С. 26-34.

43. Батанов О.В., Кампо В. М. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 2 ч. [за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка]. К. : Знання України, 2005. Ч. 1. 2005. 148 с.

44. Бехруз Х. Порівняльне правознавство: сучасні грані досліджень. *Порівняльне правознавство*. 2013, № 1–2. С. 278 - 284.

45. Білоус А.О. Органи міського самоврядування на Київщині у XV — першій половині XVII ст. *Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність)*: Тези міжнародної науково-практичної конференції. С. 19.

46. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [монографія]. К. : Парламентське вид-во, 2007. 576 с.

47. Бровинська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні. *Розвиток демократії в Україні*: Матеріали міжнар. наук. конф. (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.). К.: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. С. 725-756.

48. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. канд. юр. наук: спец. 12.00.07; Київ нац. екон. ун-т. К., 2005. 16 с.

49. Великий енциклопедичний словник юридичний словник. За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К. ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. 992 с.

50. Вюртенбергер Т. Європейська ідея субсидіарності як основа регіоналізації, децентралізації та деконцентрації. *Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу та вибір України*. К., 2000. С. 5-6.

51. Голуб М.В. Взаємодія поліції та населення як обов'язкова умова забезпечення належного стану публічного порядку в сучасних умовах. *Форум права*. 2016. № 2. С. 30–33.

52. Горбань Ю. А. Історичне дослідження: науково-методичні підходи до написання дисертаційної роботи. URL: [http://inb.dnsgb.com.ua/2012-1/12\\_gorban.pdf](http://inb.dnsgb.com.ua/2012-1/12_gorban.pdf)

53. Государственное право зарубежных стран: курс лекцій. Н.В. Мишина, В.А. Михалев, В.А. Куранин, Д.Е. Волкова. Киев : Юринком Интер, 2012. С. 282–283.

54. Гошко Т.Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI - поч. XVII ст.). Львів: Афіша, 2002. С. 85.

55. Григонис Э.П. Теория государства и права: курс лекцій. СПб.: Питер, 2002. 320 с.

56. Григор'єв В.А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13; Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". Одеса, 2002. 18 с.

57. Грицяк І.А. Зародження становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. №2 квітень-червень, С. 58-64.

58. Грицяк І. Місьцеве самоврядування в Україні в історії та сучасності. *Вісник УАДУ при Президентові України*. 1996. №1. С. 58-61.

59. Гультай М.М. Корупція як одна з найактуальніших проблем сучасного українського суспільства. *Юридичний часопис Національної*

*академії внутрішніх справ*. 2018. № 2 (16). С. 78-90. URL: <http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/13722/1/8.pdf>

60. Гультай М., Кияниця І. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. № 5/2012. С. 83-93.

61. Дейвід Янг. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International: Stockholm, 2016. С. 9, 21, 27.

62. Децентралізація публічної влади: досвід європейських держав та перспективи для України. Школик А.М., Бориславська О.М., Заверуха І.Б. та ін. К.: Центр політико-правових реформ, 2012. 132 с. URL: [https://despro.org.ua/media/upload/decentral\\_zac\\_ya\\_publ\\_chno\\_vladi\\_dosv\\_d\\_e\\_vropeyskih\\_derzhav\\_ta\\_perspektivi\\_ukra\\_ni\(2\).pdf](https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_e_vropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pdf)

63. Децентралізація – найуспішніша з українських реформ, — Спецпосланник уряду Німеччини Георг Мільбрадт. Служба Віце-прем'єр-міністра України, опубліковано 01 лютого 2018 року о 15:40. Урядовий портал. Єдиний веб-портал виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/decentralizaciya-najuspishnisha-z-ukrayinskih-reform-sposlannik-uryadu-nimechchini-georg-milbradt>

64. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.] ; Швейцар.-укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К. : Софія, 2012. 128 с.

65. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. Офіційний вісник України. Від 03 квітня 2015 року №24. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/=laws/show/994\\_036](http://zakon0.rada.gov.ua/=laws/show/994_036).

66. Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Наук.-практ. посіб. За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. К.: Крамар, 2003. С. 98.

67. Журавский В.С., Серьогин В. О., Ярмиш О. Н Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник К., 2003. 672 с.
68. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник [упоряд.: О. В. Батанов, Н. М. Батанова, В. М. Вакуленко та ін.] ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2010. 368 с.
69. Закон про децентралізацію у Великобританії від 15 листопада 2011 року. У кн. : Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 329 – 357.
70. История Философии: Энциклопедия. А.А. Грицанов, Т.Г. Румянцева, М.А. Можейко. Минск : Книжный Дом. 2002/ URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/history\\_of\\_philosophy/311](http://dic.academic.ru/dic.nsf/history_of_philosophy/311).
71. Іванцова З. А. Загальна характеристика місцевого самоврядування Австрії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 1(7). С. 3-6.
72. Калиновський Б. В. Методологія дослідження місцевої публічної влади. *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права* [текст]: зб. Матеріалів V між нар. Наук.-теорет. конф. (м. Київ, 17 листоп. 2012 р.). К.: НАВС, 2012. С. 89-92.
73. Калиновський Б. В. Відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 25-39. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs\\_2018\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2018_1_4)
74. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : монографія Вінниця : ТОВ «Нілан – ЛТД», 2016. 426 с.
75. Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна [моногр.]. К., 2012. 413 с.

76. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. К.: КНТ, 2010. URL: [https://pidruchniki.com/1584072021785/pravo/mistseve\\_samovryaduvannya](https://pidruchniki.com/1584072021785/pravo/mistseve_samovryaduvannya)
77. Кампо В. Методологія досліджень конституційної юстиції в Україні: науковий огляд. *Право України*. 2014. №6. С. 158-170.
78. Кафарський В. І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності: [моногр.]. К.: Логос, 2008. 560 с.
79. Кащишин М. А. Державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні та зарубіжних країнах. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 4. С. 93–98. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_4\\_16.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2017_4_16.pdf)
80. Кащишин М.А. Конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду. Конституційно-правові академічні студії. 2018. №2. С. 159-164. URL: <http://constlegalstudies.in.ua/archive/2-2018/24.pdf>
81. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2018. № 2(18). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf>
82. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в Австрії. *Право та інноваційне суспільство*. № 2 (11). 2018. С. 7-10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric\\_2018\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric_2018_2_3)
83. Кащишин М. А. Характеристика повноважень органів місцевого самоврядування в різні історичні періоди на території сучасної України. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 22-23 вересня 2017 р.)*. С. 12-19.
84. Кащишин М. А. Удосконалення державного контролю за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. *Конституція*

*України в умовах сьогодення* : збірник тез науково-практичного круглого столу присвяченого Дню Конституції України (Київ, 24 червня 2019 р.). Київ, Нац. акад. внутр. справ, 2019. С. 92-96.

85. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування у правовій доктрині. *Верховенство права та правова держава*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (Ужгород, 2017р.) С. 33-37.

86. Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні та практичні питання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Київ, 2007. 23 с.

87. Керимов Д.А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права. 4-е изд. М.: Изд-во СГУ, 2008. 521 с.

88. Київ. Матеріал з Вікіпедії - вільної енциклопедії. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B8%D1%97%D0%B2>

89. Ковалевіч І.П. Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики. *Теорія та практика держ. упр.* 2009. Вип. 2. С. 1–5.

90. Коваленко Л. П. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні*. Х., 2004. С. 271-273.

91. Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні : монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 464 с.

92. Ковальський М. П. Привілеї («листи») на магдебурзьке право містам України в книгах Руської (Волинської) метрики XVI-XVII ст. *Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність)*. Тези міжнародної науково-практичної конференції. С. 90.

93. Ковбасюк Ю. Нові підходи до формування регіональної політики та регіонального управління. *Актуальні проблеми економіки*, №7 (157), 2014. С. 248.

94. Колодій А.Ф. На шляху до громадянського суспільства: *Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні*. Л., 2002. 275 с.

95. Конституционное право зарубежных стран : учеб. / В. Е. Чиркин. 7-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 416 - 417.

96. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. для бакалавров. Отв. ред. Б. А. Страшун. Москва: Проспект, 2013. С. 199–203.

97. Криворучко Д. Українська модель місцевого самоврядування: проблеми становлення. *Вісник УАДУ*. 2001. №2. С. 46-51.

98. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов. Рук. авт. колл и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2005. 896 с.

99. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341. Офіц. вісн. України. 2001. № 22. Ст. 983.

100. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341. Офіц. вісн. України. 2001. № 22. Ст. 983.

101. Копиленко М. Л., Копиленко О. Л. Місцеве самоврядування та місцева адміністрація Української гетьманської держави. *Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції*. К., 1994. С. 17-27.

102. Костицький М.В. Філософські та наукознавчі проблеми юриспруденції. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2013. № 1-2. С. 3-10.

103. Костицький М.В. Логіка як методологія наукового пі-знання (зокрема в правознавстві). *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. №1. С. 3–13.

104. Кравченко В.В. Конституційне право України у визначеннях та схемах: навч.посіб. К.: Атіка, 2002. 192 с.
105. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: навч.посіб. К.: Атіка, 2003. 672 с.
106. Кравченко В. В. Конституційне право України. Навчальний посібник. К.: Атіка, 2000- 320 с.
107. Кравченко В.І. Місцеве самоврядування в історії України. *Місцеве самоврядування в Україні: Історія, проблеми, пропозиції*. К.,1994. С.8-17.
108. Кресин А.В. Приветствие участникам Дней сравнительного правоведения. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку* : зб. ст. / за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. К., 2009. С. 18
109. Крупник А.С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. On-line зб. наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. Вип. № 1. 2007. URL: [http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf).
110. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 2 (29). с. 47–59.
111. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади: монографія. Київ: Видавництво УАДУ, 2001. 132 с.
112. Кузьменко О.А. Правовий розподіл бюджетних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування: проблемні питання. URL: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2011/2/ kuzmenko.pdf>
113. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні: моногр. Львів, Літопис, 2001. 375с.
114. Кулик Т.О. Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві: Монографія. К.: Алерта, 2016. 198 с.
115. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997.

116. Кучук А. М. Метологія правознавства. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Випуск 4. Том. 1. С. 21-24.
117. Лангинен А. В. О соотношении понятий «местное управление», «местное самоуправление», «муниципальное управление». *ARSADMINISTRANDI*. – 2009. № 1. С. 112–117.
118. Лихачов С.В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування в Україні. *Форум права*. 2010. № 2. С. 272–276 URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10lcvcvu.pdf>
119. Лукич Р. Методологія права. М.: Прогрес, 1981. 304 с.
120. Луць Л.А. Загальна теорія держави та права: навч.-методич. посібник (за кредитно-модульною системою). К.: Атіка, 2010. 412 с.
121. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. Х., 1998. 17 с.
122. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування: моногр. Х., ООО «Модель всесвіту», 2001. 224 с.
123. Манзюк В.В., Ільницький Т.П. Деякі питання врегулювання конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2017. Вип. 45. Т. 2. С. 30–31
124. Матвійчук Н. Австрійський досвід місцевого самоврядування. *Економічний часопис - XXI*. 2009. № 5-6. С. 40 - 48.
125. Мелащенко В.Ф. Конституційне право як наука і навчальна дисципліна. Конституційне право України; за ред. проф. В.Ф. Погорілка. К.: Наукова думка, 2002. 158 с.
126. Мельник О.А. Методологія дослідження системи органів місцевого самоврядування України у механізмі демократичної держави: теоретично-науковий вимір. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Л., 2012. №3. С. 55-63.

127. Михайлишин Л.Р. Системи місцевого управління зарубіжних країн: порівняльний аналіз : монографія; за наук. ред. О.Д. Лазор. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. 226 с.
128. Мірошниченко М.І. , Мірошниченко В.І. Історія вчень про державу і право. К., 2004. 224 с.
129. Місцеве самоврядування в Україні та світі. Цікаві факти. Загальна редакція та упорядкування: Парасюк І.Л., Телешова Ю.В. К.: [ФОП Москаленко О.М.], 2016 15 с. URL: [http://radaprogram.org/sites/default/files/publications/broshura\\_misceve\\_samovryaduvannya\\_0.pdf](http://radaprogram.org/sites/default/files/publications/broshura_misceve_samovryaduvannya_0.pdf)
130. Місцеве самоврядування. Австрія. Вікіпедія URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
131. Монастирський Г. Функції й повноваження органів місцевого самоврядування в сфері економічного й соціального розвитку сільських поселень і проблеми їх реалізації. *Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України*. 2002. № 7. С. 227-232.
132. Муніципальне право України: підручник. За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К., 2001. С. 7.
133. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 18с.
134. Наулик Н.С. Місцеве самоврядування і управління у зарубіжних країнах. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2010. № 3. С. 69-73.
135. Новиков А.М. Методология: словарь системы основных понятий. М.: Либроком, 2013. 208 с.
136. Обзор конституционных новостей. Польша. Конституционное право восточноевропейское обозрение. 1998. № 3 (24). С. 106–110.
137. Овакімян М.А. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні (Development of local government in Ukraine). *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. 2/2. С. 151-156.

138. Овакімян М. А. Скасування актів органів місцевого самоврядування. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2017. № 1(15). URL: [http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17\\_omaoms.pdf](http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17_omaoms.pdf).

139. Овакімян М. А. Статут територіальної громади як складова організації місцевого самоврядування в Україні. *Верховенство права як фундаментальна основа утвердження і забезпечення прав людини: матеріали круглого столу* (Київ, 24 листопада 2016). Київ : Нац. акад.. внутр. справ, 2016. С. 76-79.

140. Овакімян М. А. Сучасні підходи до закріплення повноважень районної у місті влади (на прикладі міста Києва). *Конституція України: історія, сучасність та перспективи: матеріали наук.-практ. сем.* (Київ, 24 червня 2016 р.). Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. С. 107-110.

141. Огаркова Т. Життя європейців: місцеве самоврядування в Польщі. Інтерв'ю надав Пьотр Тарасюк, представник гміни Грубешів. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2014/09/26/181152/>

142. Онупрієнко А. Делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування: проблемні питання. URL: <http://fmd.kh.ua/articles/deleguvannya-derzhavnih-povnovazhen-organam-mistseвого-samovryaduvannya-problemni-pitannya.html>

143. Определение и пределы принципа субсидиарности. Доклад Координационного-комитета по местным и региональным органам власти. Страсбург: Издание Совета Европы. 1994.

144. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні: [монографія]. Ю. О. Куц, С. В. Болдирєв, А. Є. Тамм ; за заг. ред. доц. Ю. О. Куца. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. 180 с.

145. Основи муніципального права України: навч. посіб. За ред. М.І. Корнієнка. К., 2000. 286 с.

146. Петришина М.О., Колодяжний О.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі.

«Молодий вчений». № 1 (28). Частина 2. січень, 2016 р. С. 47-51. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13370/1/Petryshyna\\_Kolodyazhny\\_47-51.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13370/1/Petryshyna_Kolodyazhny_47-51.pdf)

147. Плющ Р.М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект: Монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2006. 396 с.

148. Погорілко В.Ф., Батанов О. В. Місцеве самоврядування. Юридична енциклопедія: в 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. ТЗ. К., 2001. С. 731.

149. Постанова Кабінету міністрів України від 2.07.2014 року № 228 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>

150. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. К., 2000. 136 с.

151. Предмет злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг : науково-практичний посібник. О.С. Бондаренко, О.В. Кришевич, В.В. Пахомов. Суми : Сумський державний університет, 2019. 313 с.

152. Про затвердження Плану пріоритетних дій уряду. Урядовий портал - Єдиний веб-портал виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-ritetnih-dij-uryadu-na-2019-rik>

153. Про міжнародні договори. Закон України від 29.06.2004, № 1906-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>

154. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997, №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

155. Рішення Київської міської ради від 09.09.2010 року № 7/4819 «Про питання організації управління районами в місті Києві». URL: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2.nsf/alldocWWW/9124AE9DED505A12C225779E006870E7?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/9124AE9DED505A12C225779E006870E7?OpenDocument)

156. Рубцов В.П. Місцеві ініціативи . К.: Гнозис, 2001. С. 12.
157. Салов О.А., Королева-Конопляная Г. И. Местное самоуправление: историческая практика и современность М., 2003. С. 14.
158. Сінькевич О.В. Місцеве самоврядування в контексті становлення громадянського суспільства в Україні. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право*. 2010. Вип. 10. С. 164-169. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu\\_018\\_2010\\_10\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_018_2010_10_28)
159. Словник законодавчих термінів. К : Вид. «Основа», 2000. 608 с.
160. Смоляр О.А. Державний контроль у сфері місцевого самоврядування: особливості правового регулювання. URL: <http://oaji.net/articles/2016/3229-1459861209.pdf>
161. Солянник К. Є. Поняття і система виконавчих органів місцевих рад // *Проблеми законності*. Х., 2004. Вип. 68. С. 19-27.
162. Солоненко О.М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 К., 2001. 18 с.
163. Соколова Н. Проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2005. Вип. 7. С. 309-314.
164. Співвідношення понять повноваження та компетенція органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади. *Становлення сучасного Українського суспільства: політичні, управлінські, економічні та правові аспекти*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 25 березня 2015 р.) С. 54-57. URL: [http://knukim.edu.ua/wp-content/uploads/2015/05/TEZI\\_I-chast-z-dodatkami.pdf#page=54](http://knukim.edu.ua/wp-content/uploads/2015/05/TEZI_I-chast-z-dodatkami.pdf#page=54)
165. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні. *Українські наукові записки*. 2005. №4. С. 231-236.

166. Субботенко О. Проблематика правомочності здійснення права власності обласними та районними радами щодо майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст відповідної адміністративно-територіальної одиниці. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 73-76. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip\\_2017\\_4\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_4_16)

167. Темнов Е.И. О деидеологизации методических подходов в историко-политических т государственно-правовых исследованиях. *Государство и право*. 1992. №3. С. 73-79.

168. Територіальна громада: управління розвитком : [монографія] / Ю. О. Куц, О. В. Решевець ; за заг. ред. Ю. О. Куца. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. 540 с.

169. Тихомиров О.Д. Міжнародно-правова допомога. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. Т. 1: Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології; відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. К.: Ін Юре, 2003. 1232 с.

170. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Изд. г-на Тихомирова, 2001. 355 с. URL: <http://znanium.com/catalog/product/364949>

171. Ткачук А. Місцеве самоврядування у Франції. На шляху до децентралізації. *Програма сприяння парламентам України*. К., 1995. 188 с.

172. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навч. модуль). К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. С. 6–42.

173. Тодика Ю.Н., Супрунук Є.В. Конституційне право України: галузь права і наука: навч. посібн. Сімферополь: Таврида, 1997. 100 с.

174. Тодика Ю., Яворський В. Президент України: конституційно-правовий статус: моногр. Х., Факт, 1999. 246 с.

175. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: Монографія. К.: Вид-во УАДУ, 2001. 256 с.

176. Уваров А.А. Механизм реализации функций местного самоуправления. Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы : материалы международной науч. конф. (Москва, 7-9 апреля 2005 г.) / под ред. С. А. Авакяна. М., 2006.

177. Удовика Л.Г., Куляс О.Ф. Вплив норматворчої діяльності органів юстиції на нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування: пропозиції та перспективи. URL: [https://www.znu.edu.ua/faculty/law/nauka/pravovasv\\_\\_ta\\_2017.pdf](https://www.znu.edu.ua/faculty/law/nauka/pravovasv__ta_2017.pdf)

178. Удовика Л.Г. Теоретико-правові засади трансформацій правової системи України в умовах глобалізації: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук.: спец. 12.00.01: «Теорія та історія держави та права». К., 2014. 41 с.

179. Удовика Л.Г. Правова система України: глобалізаційні трансформації [Текст] : монографія. Запоріжжя : КСК-Альянс, 2014. 319 с.

180. Философский энциклопедический словарь. Гл. редакция: Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. М. : Советская энциклопедия, 1983. URL : [http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_philosophy/4515](http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/4515)

181. Философский энциклопедический словарь. Редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. 2-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1989. 815 с.

182. Федоренко В.Л., Чернеженко О.М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні. Київ, Ліра-К, 2017. С. 237–238.

183. Федоренко В. Успіх реформи ґрунтується на повазі до демократії та верховенства права. Голос України. 2016. № 128 (6382). С. 5.

184. Хоменець Р. Участь населення у вирішенні питань місцевого значення. Право України. 2000. №7. С. 21–22.

185. Цехмістрова Г.С. Методологія наукових досліджень: навч. посібник. К.: Видавничий Дім «Слово», 2008. 280 с.

186. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теор.-прав. аналіз: монографія. Х.: Право, 2006. 224 с.
187. Чернецька О. В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 93-96.
188. Чернеженко О. Конституційно-правова модель місцевого самоврядування в Швейцарії. Монографія. К. : Вид. Ліра-К, 2017. С. 45-48.
189. Чернеженко О.М. Конституційні моделі місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні : монограф. К. : Вид-во «Ліра», 2018. 406 с.
190. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Ученик. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2000. 600 с.
191. Шевчук С.В. Делегування державних повноважень: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01: Нац. юрид. акад. Укр. Харків, 1997. 20 с.
192. Шейко В.М., Кушнарєнко Н.М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності: підр. 5-те вид. К.: Знання, 2006. 307 с.
193. Штейн Л. Учение об управлении и право управления: со сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб., 1874. С. 27-30.
194. Шульга М. В., Ігнатенко І. В. Правові аспекти розширення повноважень місцевих рад у галузі земельних відносин. Теорія і практика правознавства. Вип. 2 (10) / 2016. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11718/1/Shulga\\_Ignatenko\\_TIPP\\_2\\_2016.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11718/1/Shulga_Ignatenko_TIPP_2_2016.pdf)
195. Юнін О. С. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності правоохоронних (поліцейських) підрозділів і можливості його застосування в Україні. Харків : Ніка Нова, 2015. 456 с.
196. Элерс Д. Местное самоуправление в Германии. Государство и право. 2002. № 3. С. 68–74.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Овакімян М. А. Скасування актів органів місцевого самоврядування. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2017. № 1(15). URL: [http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17\\_omaoms.pdf](http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17_omaoms.pdf).
2. Кащишин М. А. Державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні та зарубіжних країнах. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 4. С. 93–98. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_4\\_16.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2017_4_16.pdf).
3. Кащишин М. А. Forms of implementation of the powers of local self-government bodies and ways of their reform in Ukraine. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. №1(15). С. 222-230. URL: <http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/6666/1/20.pdf>
4. Кащишин М. А. Конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду. *Конституційно-правові академічні студії*. 2018. №2. С. 159-164. URL: <http://constlegalstudies.in.ua/archive/2-2018/24.pdf>
5. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2018. № 2 (18). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf>.
6. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в Австрії. *Право та інноваційне суспільство*. № 2 (11). 2018. С. 7-10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric\\_2018\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric_2018_2_3)

7. Овакімян М. А. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні (Development of local government in Ukraine). *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. 2/2. С. 151-156.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації*

8. Овакімян М. А. Сучасні підходи до закріплення повноважень районної у місті влади (на прикладі міста Києва). *Конституція України: історія, сучасність та перспективи*: матеріали наук.-практ. сем. (Київ, 24 червня 2016 р.). Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. С. 107-110.

9. Овакімян М. А. Статут територіальної громади як складова організації місцевого самоврядування в Україні. *Верховенство права як фундаментальна основа утвердження і забезпечення прав людини*: матеріали круглого столу, присвяченого річниці Загальної декларації прав людини 1948 року (Київ, 24 листопада 2016). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 76-79.

10. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування у правовій доктрині. *Верховенство права та правова держава*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (Ужгород, 15-16 вересня 2017 р.) Ужгород : Ужгород. нац. ун-т, 2017. С. 33-37.

11. Кащишин М. А. Характеристика повноважень органів місцевого самоврядування в різні історичні періоди на території сучасної України. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 22-23 вересня 2017 р.). Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», С. 12-19.

12. Кащишин М. А. Удосконалення державного контролю за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. *Конституція України в умовах сьогодення* : збірник тез науково-практичного круглого столу присвяченого Дню Конституції України (Київ, 24 червня 2019 р.). Київ, Нац. акад. внутр. справ, 2019. С. 92-96.

**ДЕПУТАТ****КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ VIII СКАЛИКАННЯ**"22" квітня 20 20 р.№ 08/279/22/158-437**АКТ**

**впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ Кащишин М. А. на тему «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз»**

Положення дисертаційного дослідження Кащишин Марини Артурівни на тему: «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз», були враховані під час підготовки одинадцяти проєктів рішень Київської міської ради протягом 2016 – 2019 років, що свідчить про практичне значення результатів даного дисертаційного дослідження.

Київською міською радою було прийнято наступні рішення, участь у розробці яких брала Кащишин М. А.: Рішення №474/6525 «Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 01 червня 2017 року №418/2640 «Про соціальний захист в місті Києві бійців-добровольців, які брали участь у захисті територіальної цілісності та державного суверенітету на сході України»; Рішення №1747/5811 «Про проведення інвентаризації ґрунтових доріг міста Києва»; Рішення № 539/1543 «Про визначення за необхідне утворення Центру допомоги учасникам антитерористичної операції»; Рішення №566/566 «Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 19.06.2014 року № 9/9 «Про затвердження Положення про постійні комісії Київської міської ради» та інші.

Наукові положення дисертаційного дослідження Кащишин Марини Артурівни є актуальними, та були враховані під час розробки нормативно-правових актів місцевого значення.

Депутат Київської міської ради

М. І. Борозенець



**КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ**  
Комунальна бюджетна установа  
**«КИЇВСЬКИЙ МІСЬКИЙ ЦЕНТР ДОПОМОГИ  
УЧАСНИКАМ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ»**  
вул.Хрециатик, 36, м.Київ, 01001, тел. 0800-300-633  
E-mail: ato.kbu@gmail.com Код ЄДРПОУ 41649174

23 квітня 2020 року

№ 5

*Щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта Кащишин М. А. на тему «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз»*

Наукові положення дисертаційного дослідження аспіранта кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ Кащишин Марини Артурівни на тему: «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз», були враховані під час підготовки низки проєктів рішень Київської міської ради у сфері допомоги учасникам антитерористичної операції протягом 2016 – 2019 років.

Зокрема, за участі КБУ «Київський міський центр допомоги учасникам АТО» Кащишин Марина Артурівна була розробником понад п'яти проєктів рішень Київської міської ради у сфері допомоги учасникам антитерористичної операції, чотири з яких Київською міською радою були прийняті.

Положення дисертаційного дослідження Кащишин Марини Артурівни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) є актуальними, адже, враховуючи вищезазначене, мають практичне значення і були враховані у процесі вдосконалення нормативно-правових актів місцевого значення.

Директор КБУ «Київський  
міський центр допомоги  
учасникам АТО»



Г. Кунах



## НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

№ 399/9/21-05/1"21" травня 2020 р.

## Акт

впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта Національної академії внутрішніх справ Кашишин Марини Артурівни на тему «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз» у законотворчу діяльність

Наукові положення дисертаційного дослідження аспіранта кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ Кашишин Марини Артурівни на тему: «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз», були подані у вигляді обґрунтованих пропозицій до удосконалення законодавства у сфері конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема у вигляді змін до Закону України Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 2020 року.

Положення дисертаційного дослідження Кашишин Марини Артурівни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) є актуальними, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичне значення та характеризуються науковою новизною і можуть бути враховані у процесі вдосконалення чинного законодавства України.

Народний депутат

С. Я. Рудник

## Додаток Д

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор Національної  
академії внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, професор29.04.2020  
Станіслав ГУСАРЄВ

## АКТ

про впровадження результатів дисертації Кащишин Марини Артурівни на  
тему «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та  
зарубіжних країнах: порівняльний аналіз» в освітній процес та науково-  
дослідну діяльність Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі: завідувача кафедри цивільного права і процесу, доктора юридичних наук, професора Бичкової Світлани (голова комісії); завідувача кафедри теорії держави та права, кандидата юридичних наук, доцента Завального Андрія; завідувача кафедри філософії права та юридичної логіки, кандидата юридичних наук, доцента Кравця Віталія склала цей акт про те, що результати дисертації Кащишин Марини за темою «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз» (спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право) (081-Право) впроваджені в освітній процес та науково-дослідну роботу академії.

1. Матеріали дисертації Кащишин Марини використовуються в освітньому процесі та науково-дослідній діяльності професорсько-викладацьким складом та науковими працівниками академії при підготовці наукових видань, а також при проведенні лекційних, семінарських та практичних занять із здобувачами вищої освіти з навчальних дисциплін «Конституційне право», «Муніципальне право», «Державне право зарубіжних країн», «Актуальні проблеми конституційного та муніципального права».

2. Результати дисертації Кащишин Марини відображені у науково-практичних та навчально-методичних матеріалах для здобувачів вищої освіти освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр» і «магістр» з вищезазначених дисциплін, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1. Овакімян М. А. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні (Development of local government in Ukraine). *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. 2/2. С. 151-156.
2. Овакімян М. А. Скасування актів органів місцевого самоврядування. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2017. № 1(15). URL: [http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17\\_omaoms.pdf](http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17_omaoms.pdf).
3. Кащишин М. А. Державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні та зарубіжних країнах. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 4. С. 93–98. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_4\\_16.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2017_4_16.pdf).

4. Кащишин М. А. Forms of implementation of the powers of local self-government bodies and ways of their reform in Ukraine. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. №1(15). С. 222-230. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6666/1/20.pdf>
5. Кащишин М. А. Конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду. *Конституційно-правові академічні студії*. 2018. №2. С. 159-164. URL: <http://constlegalstudies.in.ua/archive/2-2018/24.pdf>
6. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2018. № 2(18). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf>.
7. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в Австрії. *Право та інноваційне суспільство*. – (стаття передана на публікацію).
8. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. *Стан дотримання прав людини в умовах сучасності: теоретичні та практичні аспекти: матеріали* (Київ, 22 березня 2018 р.). Київ, 2018. С. 151-155.

#### Члени комісії:

Завідувач кафедри цивільного права і процесу НАВС,  
доктор юридичних наук, професор



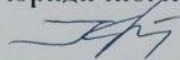
Світлана БИЧКОВА

Завідувач кафедри теорії держави та права НАВС,  
кандидат юридичних наук, доцент



Андрій ЗАВАЛЬНИЙ

Завідувач кафедри філософії права та юридичної логіки НАВС,  
кандидат юридичних наук, доцент



Віталій КРАВЕЦЬ