

**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
БІОРЕСУРСІВ І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

На правах рукопису

Бучинська Анна Йосипівна

УДК 342.922

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ
УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник -
Діхтієвський Петро Васильович
доктор юридичних наук, професор

КИЇВ – 2014

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	4
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД	
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО	
САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ.....	13
1.1. Теоретико-методологічні підходи до сутності місцевого самоврядування України та Польщі.....	13
1.2. Органи місцевого самоврядування України та Польщі: становлення і розвиток.....	28
1.3. Особливості побудови (створення) органів місцевого самоврядування України та Польщі	49
1.4. Правовий статус депутатів місцевого самоврядування України та Польщі.....	67
Висновки до розділу 1.....	80
РОЗДІЛ 2 ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ	
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ТА	
ПОЛЬЩІ.....	85
2.1. Правове регулювання публічної діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі	85
2.2. Повноваження (компетенція) та функції органів місцевого самоврядування України та Польщі	103
2.3. Делегування владних повноважень місцевому самоврядуванню України та Польщі	119
2.4. Правові та організаційні форми і методи публічної діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі.....	132
Висновки до розділу 2.....	153

РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ПОЛЬЩІ.....	160
3.1 Децентралізація управління як шлях вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.....	160
3.2. Досвід діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та основні передумови його запозичення для України.....	172
Висновки до розділу 3.....	188
ВИСНОВКИ.....	191
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	196
ДОДАТКИ.....	218

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АТО	Адміністративно-територіальні одиниці
БКУ	Бюджетний кодекс України
ВРУ	Верховна Рада України
ЄХМС	Європейська хартія місцевого самоврядування
ЗП	Закон Польщі
ЗУ	Закон України
КАС	Кодекс адміністративного судочинства
КМУ	Кабінет Міністрів України
КП	Конституція Польщі
КУ	Конституція України
РП	Республіка Польща
ЦКУ	Цивільний кодекс України

ВСТУП

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Місцеве самоврядування є основою кожної демократичної держави, оскільки забезпечує можливість громадян реалізувати своє право на участь в управлінні публічними справами. У функціонуванні місцевого самоврядування важливе значення має діяльність органів місцевого самоврядування, адже саме вони покликані на професійній основі забезпечити ефективне управління публічними справами в інтересах кожного члена територіальної громади.

Для того, щоб ефективно й системно проводити реформи, необхідно звертатись до досвіду інших держав. Таким прикладом може бути Польща, яка провела докорінну адміністративно-територіальну перебудову держави, достосувавши національне законодавство до європейських вимог, що було однією з умов вступу до Європейського Союзу.

Актуальність обраної теми дослідження на сьогодні є беззаперечною, оскільки останнім часом у правовій практиці зарубіжних країн спостерігається тенденція до підвищення ролі та значення органів місцевого самоврядування щодо участі громадян в реалізації свого права в управлінні публічними справами, а також їх впливу на характер державотворчих процесів у здійсненні адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Науково-теоретичною основою дисертації стали наукові праці вітчизняних і зарубіжних науковців, таких як: В. Б. Авер'янов, М. А. Баймуратов, О. В. Батанов, П. Д. Біленчук, В. І. Борденюк, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Ю. В. Делія, П. В. Діхтієвський, І. В. Дробуш, Я. В. Журавель, В. М. Кампо, А. М. Колодій, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, О. В. Кузьменко, В. С. Куйбіда, В. І. Курило, П. М. Любченко, М. П. Орзіх, Ю. Панейко, М. В. Пітцик, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, М. І. Пухтинський, А. О. Селіванов,

В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал. Слід назвати і польських вчених. Зокрема, це: А. Бородо, З. Буковський, Б. Дольницький, Е. Войцеховський, Т. Єнджеєвський, Х. Іздебський, В. Кісель, А. Коженювська, М. Кулеша, З. Леонський, З. Невядомський, Є. Новацька, Е. Охендовський, Т. Рабська, П. Рончка, А. Шевц та інші.

Нормативну базу дослідження становлять Конституції, спеціальні закони України та Польщі, що врегульовують адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування цих країн.

Сьогодні існує гостра потреба в аналізі й узагальненні теорії і практики досліджуваної теми, особливо в розрізі вітчизняних здобутків у даній сфері. З урахуванням зарубіжної практики функціонування місцевого самоврядування та реформування територіального самоврядування інтерес до теоретичного обґрунтування доцільності та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування серед інших органів виконавчої влади з часом лише посилиться, так як постане ще не одне питання щодо теоретичного і практичного обґрунтування даного явища, що й спонукатиме науковців до подальших теоретичних досліджень.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до пріоритетних напрямів наукових досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України та безпосередньо пов'язана з адміністративно-правовими аспектами науково-дослідної теми «Розробка концепції правового регулювання сталого розвитку сільських територій» (номер державної реєстрації 0109U003356) та відповідає Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98; Програмі державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затвердженій Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001; Програмі інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженій Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072.

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексний аналіз адміністративно-правових засад публічної діяльності

органів місцевого самоврядування України і Польщі та вироблення науково-практичних рекомендацій стосовно вдосконалення чинного українського законодавства у вказаній сфері.

Для реалізації поставленої мети необхідно було вирішити такі задачі:

- розкрити загальний характер засад діяльності органів місцевого самоврядування;
- дослідити наукові підходи щодо визначення правової природи походження органів місцевого самоврядування;
- охарактеризувати особливості побудови органів місцевого самоврядування;
- висвітлити правовий статус депутатів місцевих рад;
- розглянути принципи, на яких будується діяльність органів місцевого самоврядування;
- визначити об'єкт місцевого самоврядування;
- здійснити розмежування таких правових категорій як «компетенція» і «повноваження» органів місцевого самоврядування;
- проаналізувати характер делегованих повноважень;
- з'ясувати форми і методи публічної діяльності органів місцевого самоврядування;
- проаналізувати публічний характер діяльності місцевого самоврядування;
- сформулювати пропозиції щодо подальшого вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;
- в аспекті проведення адміністративно-територіальної реформи обґрунтувати необхідність подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні з метою наближення до європейських стандартів.

Об'єктом дослідження – суспільні відносини, які виникають у процесі діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі.

Предметом дослідження – адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування згідно із законодавством України та Польщі.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційної роботи є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Відповідно до мети і задач наукового дослідження в роботі використано як загальнонаукові методи (діалектичний, системний, функціональний, історичний, порівняльно-правовий тощо), так і спеціальні (формально-логічний, формально-правовий та інші).

Загальнонауковий діалектичний метод використано на всіх етапах дисертаційного дослідження, що дало можливість з'ясувати суть теорії органів місцевого самоврядування, характерні особливості за формами побудови місцевого самоврядування та його органів (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2).

Метод системного аналізу допоміг визначити місце і роль органів місцевого самоврядування в організації публічної діяльності держави та використовувався для досягнення більшості поставлених у дослідженні задач (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1).

Порівняльно-правовий (компаративістський) метод є методологічною основою усієї дисертаційної роботи і застосовувався на всіх етапах наукового дослідження адміністративно-правових засад публічної діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі (розділи 1, 2, 3).

Метод моделювання та прогнозування використовувався для розробки рекомендацій щодо подальшого вдосконалення організаційної побудови та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, форм і методів їх публічної діяльності (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2). Формально-логічний та системно-структурний методи сприяли виявленню правової природи діяльності органів місцевого самоврядування, встановленню особливостей їх структури та суті, а також формуванню відповідного понятійного апарату (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.4). За допомогою історичного методу здійснено аналіз процесу становлення й розвитку діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2). Структурно-функціональний метод використовувався з метою дослідження правового статусу представницьких і

виконавчих органів місцевого самоврядування (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 2.4). Метод аналогії застосовувався на всіх етапах виконання роботи, що дало можливість дослідити зміст правових норм, проаналізувати джерела права, визначити засади діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі (розділи 1, 2, 3).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим в Україні комплексним науковим дослідженням, в якому здійснено порівняльний аналіз адміністративно-правових засад публічної діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі, що дозволило сформулювати ряд нових наукових положень, висновків і пропозицій, а саме:

уперше:

– обґрунтовано правовий статус сільського, селищного, міського голови як одноособового виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, який здійснює управління публічними справами за допомогою апарату управління, що складається з відділів;

– доведено необхідність нормативно-правового закріплення кількісного складу районної і обласної ради в Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» залежно від кількості територіальних громад, зокрема по два депутати до районної ради від кожної місцевої територіальної громади і по два депутати до обласної ради від кожного району і міста обласного значення;

– обстоюється позиція про необхідність, закріплені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані органам місцевого самоврядування повноваження визначити як власні повноваження цих органів;

– запропоновано авторське визначення поняття «публічна діяльність органу місцевого самоврядування» – це процес реалізації органом місцевого самоврядування владних повноважень у сфері регулювання і управління публічними справами за допомогою законодавчо встановлених форм і методів;

удосконалено:

– визначення поняття «орган місцевого самоврядування», «форми і методи публічної діяльності органів місцевого самоврядування», «принцип субсидіарності»;

– тезу про необхідність визначення складових елементів поняття «місцеве самоврядування»;

– підхід щодо визначення об'єкта діяльності органів місцевого самоврядування;

дістали подальшого розвитку:

– положення про необхідність створення районними і обласними радами власних колегіальних виконавчих органів;

– пропозиції про встановлення цензу осілості для депутатів місцевої ради у вигляді місця постійного проживання на території відповідної територіальної громади;

– розмежування таких правових категорій як «компетенція органів місцевого самоврядування» і «повноваження органів місцевого самоврядування»;

– обґрунтування про розширення використання в публічній діяльності органів місцевого самоврядування договірної форми;

– пояснення щодо необхідності запровадження регіонального самоврядування на всіх трьох рівнях територіального поділу України: перший – громада, другий – район, третій – область, що є основою децентралізації державного управління;

– підходи щодо наділення статусом юридичної особи адміністративно-територіальних одиниць, які мають становити просторову основу для діяльності територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, які містяться в дисертації, можуть бути використані:

– у науково-дослідній діяльності – основні висновки дослідження можуть бути використані для подальшої розробки концепції розвитку

місцевого самоврядування в Україні;

– у правотворчій діяльності – результати дослідження будуть сприяти вдосконаленню правового регулювання публічної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;

– у правозастосовній діяльності – використання одержаних результатів сприятиме поліпшенню практичної діяльності органів місцевого самоврядування в процесі управління публічними справами;

– у навчальному процесі – матеріали дисертації можуть використовуватися при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Державне будівництво і місцеве самоврядування», «Муніципальне право», при підготовці методичних і навчальних посібників, практикумів із цих дисциплін.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є науковим дослідженням, яке здійснено автором особисто. В науковій праці містяться положення та пропозиції, які сформульовано і обґрунтовано автором на підставі аналізу наукових та нормативно-правових джерел.

Апробація результатів дослідження. Окремі висновки, положення і рекомендації, обґрунтовані в дисертаційній роботі, доповідалися на: Всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми оптимізації функціонування державно-правового механізму в Україні на сучасному етапі» (Київ, 25 листопада 2010 р.); I Міжнародній науковій конференції «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (Київ, 24 лютого 2011 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Наука. Теорія і практика» (Варшава, 28–30 грудня 2011 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Перспективи розвитку науки в сучасному світі» (Краків, 29–31 березня 2012 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладені у семи наукових статтях у фахових виданнях, а також у тезах чотирьох доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, поділених на десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (221 найменування), додатків. Загальний обсяг дисертації складає 219 сторінок, з них основного тексту – 195 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ

1.1. Теоретико-методологічні підходи до сутності місцевого самоврядування України та Польщі

Кожна сучасна держава не може вважатися дійсно демократичною, якщо в ній не функціонує цілком дієздатне місцеве самоврядування. Дієздатність місцевого самоврядування проявляється у можливості територіальних громад самостійно або за допомогою обраних нею органів здійснювати регулювання і управління публічними справами на місцевому рівні.

Місцеве самоврядування реалізується, головним чином, через діяльність органів місцевого самоврядування. Під «діяльністю» необхідно розуміти роботу функціонування організації, установи і т. ін. [1, с. 228]. Будь-яка діяльність, в т. ч. органів місцевого самоврядування, повинна відбуватись згідно засад (принципів, основоположних правил, ідей), які повинні визначати спрямованість цієї діяльності.

Великий тлумачний словник сучасної української мови містить декілька значень поняття «засада»: 1) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується що-небудь; 2) вихідне, головне, положення, принцип; правило поведінки; 3) спосіб, метод здійснення чого-небудь [1, с. 325]. А, оскільки, органи місцевого самоврядування покликані здійснювати управління публічними справами, засади їх діяльності мають адміністративно-правовий характер.

При здійсненні порівняльного аналізу адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі, необхідно, з'ясувати нормативно-правові підстави діяльності місцевого самоврядування в двох державах, бо саме звідти ці органи черпають свою екзистенцію.

В першу чергу, слід звернути увагу на різницю термінології «місцеве

самоврядування», яка застосовується в двох державах. В польському законодавстві вживається термін «територіальне самоврядування», натомість в Україні – «місцеве самоврядування». Така розбіжність в термінології, пояснюється тим, що в Польщі в результаті проведення адміністративно-територіальної реформи від 01.01.1999 р. самоврядування діє на всіх трьох рівнях територіального поділу (гміна, повіт, воєводство) держави [2]. В Україні, яка також має трирівневу адміністративно-територіальну структуру (місто, село, селище – район – область), самоврядування функціонує тільки на найнижчому щаблі (місто, село, селище), тому має характер місцевого самоврядування.

З метою дослідження теоретико-методологічних підстав діяльності місцевого самоврядування України та Польщі, необхідно, здійснити порівняльний аналіз конституційних положень які є основою всієї нормативно-правової бази.

Конституція Польщі, містить окремий розділ VII, який має назву «Територіальне самоврядування» (ст. ст. 163-172). Польськими конституційними нормами не визначено поняття «територіальне самоврядування». Основний Закон Польщі лише дає визначення поняття «територіальна громада», яку, на підставі права, становлять всі жителі, що проживають на території відповідних самоврядних одиниць (ч.1 ст. 16). Згідно ч. 1 ст. 164 КП, базовою структурною самоврядною одиницею являється гміна, що виконує всі завдання територіального самоврядування, які не віднесено до компетенції інших суб'єктів територіального самоврядування (ч. 3 ст. 164). Конституція Польщі наділяє структурні одиниці територіального самоврядування статусом юридичної особи, правом власності та закріплює їх право на судовий захист (ст. 165). В Основному Законі Польщі визначено, що крім гмін, які являються базовими одиницями територіального самоврядування, можуть створюватись інші місцеві і регіональні самоврядні територіальні одиниці, діяльність яких визначається законом (ч. 2 ст. 164) [3].

Подібно в Основному Законі України, місцевому самоврядуванню

присвячено цілий розділ XI (ст. ст. 140-146), що носить назву «Місцеве самоврядування». Однак, на відміну від польського законодавства, український законодавець в ст. 140 Конституції України дає законодавче визначення поняття «місцеве самоврядування», під яким слід розуміти 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 [4].

Як вбачається, існує концептуальна відмінність у підходах польського і українського законодавця щодо закріплення основ діяльності місцевого самоврядування на конституційному рівні. Польський законодавець вказує на обов'язкову приналежність всіх жителів до самоврядних територіальних одиниць, які створюються на підставі права. Український законодавець визнає і надає територіальній громаді право (можливість) на місцеве самоврядування.

Методологічне підґрунтя діяльності органів місцевого самоврядування становлять також положення Європейської хартії місцевого самоврядування, яка вважається «найважливішим міжнародним документом у сфері місцевої демократії» [5, с. 63]. Цей нормативно-правовий акт був ратифікований як Польщею (набув чинності з 01.03.1994 р.), так і Україною (набув чинності з 01.01.1998 р.), в зв'язку з чим став частиною національного законодавства обох держав. Відповідно до офіційного перекладу українською мовою ст. 3 ЄХМС «місцеве самоврядування» – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [6].

В перекладі польською мовою дана стаття викладена наступним чином: «Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesach ich mieszkańców» [7], тобто «територіальне самоврядування означає право і здатність місцевих громад в межах визначених законом, регламентувати і

управляти значною частиною публічних справ під свою відповідальність і в інтересах їх жителів».

Як виникає з наведеного, зміст поняття «місцеве самоврядування», що міститься в ЄХМС, українською і польською мовами дещо різниться. Головна відмінність стосується суб'єкта до повноважень якого віднесено здійснення місцевого самоврядування. Так, відповідно до ЄХМС викладеної польською мовою, значною частиною справ публічного характеру управляє територіальна громада. Зокрема, слово «społeczność» в перекладі з польської мови означає «громадськість» [8, с. 634], Іншим словом, сама громада приймає участь в управлінні публічними справами, що відбувається або шляхом безпосередньої демократії або за допомогою демократично обраних представницьких органів. Таке формулювання узгоджується з положеннями Конституції Польщі, яка вказує на здійснення територіального самоврядування структурними самоврядними одиницями, основу яких становлять всі жителі, об'єднані за територіальною ознакою і які утворюють територіальну громаду.

В офіційному ж перекладі ЄХМС на українську мову, який було здійснено з англійської мови, право регламентувати значну частину державних справ і управляти нею в інтересах місцевого населення, належить органам місцевого самоврядування. Отже, між українською конституційною нормою і нормами ЄХМС, які після ратифікації стали частиною національного законодавства існує неузгодженість. До речі, О. Ф. Фрицький вважає «цілком закономірним» визнання Хартією основним елементом місцевого самоврядування органів місцевого самоврядування, а не територіальних колективів. Органи, які працюють постійно і кваліфіковано, здатні вирішувати державні і місцеві справи, та «нести відповідальність за свою діяльність, що не властиво територіальній громаді» [9, с. 481].

Щодо існуючих розбіжностей тлумачення положень ЄХМС, цілком слушно висловився О. В. Батанов, вказавши на необхідність «звернути увагу на різницю в офіційних та різноманітних авторських перекладах положень Хартії в Україні та зарубіжних країнах, причому такі різночитання не можна вважати

звичайними, оскільки на основі тих чи інших варіантів перекладу складаються і неоднакові концептуальні державні установлення в розумінні та організації місцевого самоврядування» [10, с. 144].

Для порівняння, у Франції, де суб'єктом місцевого самоврядування визначено територіальний колектив [11, с. 172], стаття 3 ЄХМС французькою мовою, сформульована наступним чином: «Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques» [12], що означає «місцеве самоврядування» – це право і реальна здатність місцевих колективів регулювати і управляти у відповідності із законом, під свою відповідальність і в інтересах населення значною частиною громадських справ. Як бачимо, у французькій мові, подібно до польської, на означення суб'єкта місцевого самоврядування, використовуються слова «pour les collectivités locales», що в перекладі з французької мови означає «collectivité» – колектив [13, с. 80], «local» – місцевий [13, с. 233].

На нашу думку, хоча, саме органи місцевого самоврядування здійснюють реальне управління публічними справами на місцевому рівні (затвердження і виконання бюджету, управління комунальним майном, встановлення місцевих податків і зборів), однак, вони обираються територіальною громадою і діють від її імені, тому, єдиним можливим суб'єктом місцевого самоврядування необхідно визнати територіальну громаду.

Цілком зрозуміло, що відмінності в регулюванні діяльності територіального самоврядування двох держав існують і на рівні законів, адже вони будуються на конституційних нормах. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», подібно як Конституція України, містить законодавче визначення поняття місцевого самоврядування. Згідно ч. 1 ст. 2 зазначеного Закону «місцеве самоврядування» – 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 [17]. У порівнянні з конституційною нормою, Закон доповнено положенням про те, що місцеве самоврядування, є не лише правом, але й реальною здатністю територіальної громади вирішувати питання місцевого значення. Іншим словом, Закон наділяє територіальну громаду дієздатністю щодо управління місцевими справами [18, с. 20].

На відміну від польського законодавства, в Польщі діє три базових закони, які регулюють територіальне самоврядування на всіх трьох рівнях адміністративно-територіального поділу (гміна-повіт-воєводство). Зокрема, це: ЗП «Про самоврядування гміни», ЗП «Про самоврядування повіту» і ЗП «Про самоврядування воєводства». В Україні діє лише один ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки, місцеве самоврядування діє лише на найнижчому (базовому) рівні адміністративно-територіального поділу держави (село, селище, місто).

Як зазначалось вище, в польському законодавстві, відсутнє законодавче визначення поняття «територіальне самоврядування». Тому, в польських законах про територіальне самоврядування, подібно як і в Конституції Польщі, міститься поняття «територіальної громади», яку на підставі права становлять жителі гміни (повіту, воєводства). Окрім, законодавчо сформульованого поняття «територіальної громади», в польських законах про територіальне самоврядування дається визначення поняття «гміни» [14], «повіту» [15] і «воєводства» [16], які є самоврядними територіальними одиницями. Зокрема, під гміною (повітом, воєводством) необхідно розуміти самоврядну (місцеву, регіональну) територіальну громаду та відповідну територію. З цього нормативного визначення виникає, що суб'єктом територіального самоврядування в Польщі являється територіальна громада, яка має законодавчо визначену організаційно-правову форму у вигляді гміни (повіту, воєводства), що наділяється статусом юридичної особи.

Проаналізувавши нормативно-правові акти двох держав щодо

регулювання підстав місцевого самоврядування, можна побачити деякі концептуальні відмінності в законодавстві. В Польщі, жителі в обов'язковому порядку об'єднанні у відповідну самоврядну територіальну спільноту, яка має законодавчо встановлені просторові межі, організаційно-правову форму, що наділена статусом юридичної особи. В Україні, натомість, територіальній громаді лише надана можливість здійснювати місцеве самоврядування, при цьому не закріплено організаційно-правової форми діяльності територіальної громади.

В аспекті досліджуваних теоретико-методологічних підходів до сутності характеру місцевого самоврядування (добровільне чи обов'язкове), відомий теоретик місцевого самоврядування Ю. Панейко, виражав погляд, що «самоврядні одиниці, є не добровільними, а примусовими об'єднаннями, і виводять вони своє існування та мету з державно-правного порядку, спертого на державні закони» [19, с. 92].

В польській науковій доктрині існує однаковість поглядів з приводу того, що територіальне самоврядування виникає на підставі права, натомість в українській науковій доктрині погляди різняться.

З одного боку, В. І. Борденюк, який є прихильником державницької теорії, вважає, що місцеве самоврядування є не тільки правом, а й обов'язком територіальних громад вирішувати питання місцевого значення у спосіб, визначений Конституцією і законами України, оскільки «держава не може розраховувати на те, що в кожному населеному пункті жителі самі організуються, розроблять правила місцевого життя, оберуть відповідні органи і будуть беззастережно виконувати їх рішення, засновані лише на громадському авторитеті» [20, с. 26]. А з іншого боку, О. В. Батанов, який є прибічником громадівської теорії місцевого самоврядування, доводить, що «законодавство не вводить самоврядування, а лише здатне виробити умови для довготривалого процесу самоорганізації», тому «самоврядування не може бути декретоване державою», тобто самоврядна активність місцевого населення не встановлюється, а лише санкціонується державою [10, с. 372], в цілому

держава «лише впорядковує, зовнішньо оформлює самоврядну активність територіальних громад, не встановлюючи їх» [21, с. 21-22].

В польській науковій доктрині ідеї сучасної моделі територіального самоврядування набули розвитку в міжвоєнний період. Серед великої кількості тогочасних наукових досліджень місцевого самоврядування, на перший план висувались концепції Т. Біго, Ю. Панейки, В. Яворського, Г. Дембінського. Тогочасні польські науковці розглядали місцеве самоврядування як форму децентралізації державного управління. До основних ознак територіального самоврядування відносили наступні:

- 1) є незалежним від державної адміністрації, але не є добровільним;
- 2) не має ієрархічної структури;
- 3) здійснює державне управління в межах визначених законом, незалежно від уряду;
- 4) створюється на підставі законів, які визначають сферу діяльності територіального самоврядування;
- 5) контроль за діяльністю територіального самоврядування повинен здійснюватись адміністративними судами [22, с. 13-17].

Як зазначалось вище, в Конституції Польщі відсутня дефініція територіального самоврядування. Однак, на думку польських науковців, Основний Закон Польщі містить багато конструктивних елементів для формулювання таких дефініцій [20, с. 13 ; 23, с. 19].

В науці адміністративного права Польщі найбільш розповсюдженою є дефініція територіального самоврядування, запроваджена проф. Т. Рабською. Дослідниця будує визначення поняття «територіальне самоврядування», вказуючи на п'ять характерних його елементів:

- 1) юридична відособленість територіальної громади, приналежність до якої виникає на підставі права;
- 2) територіальна громада самостійно виконує державні завдання, в межах визначених законом й у формах встановлених для державної влади;
- 3) має власну структуру (організацію) визначену нормами права, на чолі з

представницькими органами, діяльність яких контролюється громадою, що їх обрала;

- 4) структура (організація) територіального самоврядування побудована на принципі децентралізації й знаходиться під наглядом органів державної влади;
- 5) органи самоврядування не є органами державної влади, але входять до складу єдиного адміністративного апарату як цілісності, іншим словом є органами публічної влади [24, с. 30-35].

Близьке за змістом визначення поняття самоврядування міститься в працях іншого польського науковця З. Леонського, який виокремив головні його риси:

- 1) норми права повинні гарантувати територіальним громадам і обраним ними органам право управляти «своїми» справами (вказується на корпоративний характер самоврядування);
 - 2) територіальні громади в обов'язковому порядку беруть участь у здійсненні самоврядування на підставі закону (членство у самоврядуванні має обов'язковий характер);
 - 3) територіальні громади та їх органи виконують завдання публічної влади;
 - 4) управління відбувається на принципі самостійності (децентралізації);
- втручання в діяльність самоврядування у формі нагляду можливе виключно у формах передбачених законом [25, с. 8].

Український законодавець сформулював поняття «місцеве самоврядування» як на конституційному рівні, так і в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак, дефініції місцевого самоврядування, що містяться в Конституції і ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», різняться між собою, говориться навіть про «дуалістичність» нормативно-правового визначення місцевого самоврядування [26, с. 46]. Більшість українських авторів «перебуваючи під своєрідним тиском авторитету Конституції України, здебільшого не визначають місцеве самоврядування поза межами змісту її норм». Втім, «лише науковий синтез є єдино можливим способом загального визначення місцевого самоврядування» [27, с. 50].

Саме тому, у вітчизняних наукових публікаціях здійснюється спроба надати доктринальне визначення поняття місцевого самоврядування.

В. М. Шаповал вбачає в місцевому самоврядуванні функціональні і структурні ознаки. За функціональними ознаками місцеве самоврядування є сукупністю управлінських повноважень, здійснюваних безпосередньо населенням адміністративно-територіальної одиниці або органами. Структурно (організаційно) місцеве самоврядування – це організація державної влади «на місцях», яка передбачає самостійне вирішення питань місцевого значення населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці безпосередньо або через обрані органи і посадові особи [27, с. 51]. Ю. В. Делія також розглядає місцеве самоврядування за функціональними ознаками, яке є волевиявленням територіальних громад, їх органів та посадових осіб, з метою самостійного вирішення питань місцевого значення у межах Конституції та законів України [26, с. 46].

Заслуговує на увагу позиція В. С. Куйбіди, який з урахуванням положень Всесвітньої декларації про місцеве самоврядування формулює поняття місцевого самоврядування як «гарантоване державою право територіальних громад (село, селище, місто – первинний рівень) чи їх об'єднань (район, область – регіональний рівень) самостійно, під відповідальність громад та обраних ними органів і посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» [28, с. 20].

О. В. Батанов досліджує «місцеве самоврядування» як систему організації діяльності місцевих жителів на відповідній території, що є сукупністю різноманітних органів та інститутів [29, с. 157].

На думку В. І. Борденюка, «місцеве самоврядування» є формою децентралізації державної влади, суть якої полягає у передачі на вирішення територіальним громадам та утворюваним ними органам певної частини державних справ, виконання яких до деякого часу належало державі в особі її органів [30, с. 51].

Досліджуючи адміністративно-правовий статус органів місцевого

самоврядування Я. В. Журавель у дисертаційному дослідженні пропонує поняття «місцеве самоврядування» визначати як «право та реальну здатність громадян України, які проживають на території села, селища, міста, що є самостійними адміністративними одиницями, самостійно або під відповідальність органів чи посадових осіб місцевого самоврядування в інтересах місцевого населення вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» [31, с. 57]. Обґрунтовуючи свою позицію, науковець робить наголос, що саме громадяни України мають право і реальну здатність здійснювати місцеве самоврядування. Я. В. Журавель вважає, що визначення поняття «народ України» міститься в Преамбулі Конституції України, де зазначається, що «Верховна Рада від імені Українського народу – громадян України всіх національностей...» приймає Конституцію. Варто відмітити, що відповідно до статті 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», а не лише громадяни України. Не погоджуючись з такою позицією відносно іноземців та осіб без громадянства, слід наголосити, що ст. 26 Конституції України [4] та ст. 3 ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [32] цим особам надана можливість користуватись такими самими правами і свободами, а також нести такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами і міжнародними договорами України.

Втім, можна констатувати, що Я. В. Журавель частково має рацію, адже де-факто реально здійснювати місцеве самоврядування можуть тільки громадяни України і пов'язано це в першу чергу з реалізацією політичних прав на участь у місцевому самоврядуванні, таких як участь у місцевих виборах, референдумах та службою в органах місцевого самоврядування [33, с. 37]. Однак, не поділяємо його думку про те, що «реальних правових механізмів використання негромадянами права на участь у здійсненні місцевого самоврядування в Україні не існує. Це припускає, що в них не існує і самого права вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [31, с. 55-56]. Тоді як бути з такими проявами безпосередньої

демократії як місцеві ініціативи, громадські слухання, які до речі, зафіксовані відповідно в ст. ст. 9, 13 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [17].

Системний аналіз положень ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» дає підстави стверджувати, що законодавець не зовсім чітко розмежовує поняття «житель» та «громадянин» як члени територіальної громади. Так, стаття 3 зазначеного Закону надає можливість лише громадянам України реалізовувати право на місцеве самоврядування [17], що не зовсім узгоджується з положеннями розділу XI Конституції України, який таких обмежень стосовно іноземців не містить. До речі, в ЗУ «Про органи самоорганізації населення», цілком слушно використовується лише термін «населення» і «жителі» як члени територіальної громади [34].

На нашу думку, коли мова йде про іноземців, які можуть потенційно бути членами територіальної громади, фактично маємо справу з «іммігрантами», які відповідно до ст. 1 ЗУ «Про імміграцію» прибули в Україну з метою постійного проживання [35]. Міграційні процеси регулюються органами державної влади. Якщо держава дозволила іноземцям проживати на законних підставах на своїй території (купувати нерухомість, працювати), то повинна також гарантувати їм можливість приймати участь у вирішенні справ на місцевому рівні (наприклад, при вирішенні питань щодо облаштування прибудинкових територій).

В свою чергу, спеціальні закони, наприклад ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [36], визначають коло осіб, які можуть безпосередньо приймати участь в місцевому управлінні (наприклад, стати депутатом місцевої ради може тільки громадянин України). В плані порівняльного аналізу, слід відмітити, що польський законодавець в законах про територіальне самоврядування використовує тільки поняття «житель» як член територіальної громади.

В українській науковій літературі також пропонується, запровадити єдину категорію понятійного апарату на означення «член територіальної громади», а

саме в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» використовувати загальне поняття «жителі». Під поняттям «житель» розуміти особу, яка проживає на території відповідної територіальної громади [29, с. 397].

Оскільки, Україна знаходиться на шляху отримання статусу асоційованого члена Європейського Союзу, не виключене законодавче розширення прав іноземців та осіб без громадянства. Більш того, з метою інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, пропонується залучити їх до участі у різних формах муніципальної діяльності, а з часом навіть надати можливість приймати участь у місцевих виборах, референдумах та інших формах безпосереднього волевиявлення населення за місцем проживання, особливо стосується осіб, які не мають громадянства України, але постійно проживають на даній території (наприклад, протягом п'яти років перед черговими виборами), володіють певним нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори [37, с. 123].

З урахуванням наведеного, в ст. 3 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонуємо слова «Громадяни України» замінити словами «жителі».

Аналіз українських і польських нормативно-правових і доктринальних джерел місцевого (територіального) самоврядування, дає можливість виділити його характерні складові елементи.

По-перше, основним (головним) елементом місцевого (територіального) самоврядування є суб'єкт, яким є територіальна громада. До складу територіальної громади входять всі жителі, що проживають на відповідній території (в Польщі – самоврядна територіальна одиниця, в Україні – адміністративно-територіальна одиниця). Законодавче визначення поняття «територіальна громада» містить стаття 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», під якою слід розуміти жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [17].

Доктринальне визначення поняття «територіальна громада»

запропоноване О. В. Батановим, на думку якого, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), які постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на цій території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально – територіальними зв'язками системного характеру [10, с. 364].

Характерною відмінністю польського законодавства щодо функціонування територіальних громад, є створення територіальних громад трьох рівнів гміни, повіту і воєводства. В Україні, територіальні громади функціонують тільки на місцевому рівні. Можливість створення районних і обласних територіальних громад на законодавчому і доктринальному рівні взагалі не розглядається.

Другим важливим елементом місцевого (територіального) самоврядування є об'єкт. Об'єктом місцевого (територіального) самоврядування є управління публічними справами. В Польщі на самоврядну територіальну одиницю покладено виконання публічних завдань, в Україні – місцеве самоврядування вирішує питання місцевого значення.

Третім характерним елементом місцевого (територіального) самоврядування є обов'язкова наявність власної організаційної структури органів місцевого (територіального) самоврядування, які поділяються на представницькі і виконавчі.

Однією з найсуттєвіших особливостей місцевого (територіального) самоврядування, є визнання його формою децентралізації державної влади. Вже сам факт наявності місцевого самоврядування свідчить про децентралізацію державного управління. Відомий теоретик місцевого самоврядування Ю. Панейко, звертає увагу, що «найвідповіднішим терміном

для самоврядних інституцій є термін децентралізація» [19, с. 19].

Отже, аналіз теоретико-методологічних підходів до сутності місцевого (територіального) самоврядування в Україні і Польщі, показує, що в законодавстві двох держав існують концептуальні розбіжності з даних питань. В Україні самоврядування функціонує на місцевому рівні (село, селище, місто) і носить характер місцевого самоврядування. Територіальні громади діють тільки на місцевому рівні, без закріплення організаційно-правової форми, тому весь тягар управління місцевими справами покладено на органи місцевого самоврядування.

В Польщі місцеве самоврядування має характер територіального, і діє на всіх рівнях територіального поділу (гміна, повіт, воєводство) держави. Гміна (повіт, воєводство) становлять самоврядні територіальні одиниці, які наділені статусом юридичної особи. Основу самоврядних територіальних одиниць становить територіальна громада, приналежність до якої жителів відповідних територіальних одиниць виникає на підставі права і є обов'язковою. В зв'язку з тим, що самоврядні територіальні одиниці діють на всіх рівнях територіального поділу держави, польським законодавцем закріплено трирівневу конструкцію територіальної громади гміни, повіту і воєводства.

Проведений аналіз сутності місцевого самоврядування дозволив виділити найважливіші його складові: 1) суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, яка складається з жителів, що на законних підставах проживають на відповідній території; 2) об'єктом місцевого самоврядування є управління публічними справами; 3) наявність організаційної структури органів місцевого самоврядування, основу якої становлять представницькі і виконавчі органи; 4) місцеве самоврядування є формою територіальної децентралізації державного управління.

Таким чином, дослідивши теоретично-методологічні підходи до сутності місцевого самоврядування Польщі та України, вбачається необхідним розглядати органи місцевого самоврядування важливою складовою діяльності місцевого самоврядування, адже територіальна громада своє право на місцеве

самоврядування реалізує головним чином через обрані нею органи. Це дає підстави зробити висновок, що і засади діяльності органів місцевого самоврядування повинні будуватись на тих же підставах (принципах), які притаманні місцевому самоврядуванню. А оскільки, місцеве самоврядування і його органи покликані здійснювати управління місцевими справами, можна стверджувати про адміністративно-правовий характер діяльності цих органів. Зрозуміло, що існуючі відмінності підходів до сутності місцевого самоврядування в двох державах, будуть значною мірою впливати на адміністративно-правовий статус органів місцевого (територіального) самоврядування.

На підставі вищенаведеного, можна визначити загальний характер засад (підстав) діяльності органів місцевого самоврядування: по-перше, органи місцевого самоврядування діють від імені територіальної громади, до складу якої входять всі жителі, що проживають на відповідній території. В зв'язку з чим, пропонуємо в ст. 3 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» слова «Громадяни України» замінити словами «жителі, що на законних підставах проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці»; по-друге, ці органи покликані вирішувати публічні справи; по-третє, органи місцевого самоврядування мають організаційну структуру до складу якої входять представницькі і виконавчі органи; по-четверте, оскільки місцеве самоврядування є формою децентралізації державного управління, тому основне функціональне призначення органів місцевого самоврядування – здійснення управління, яке реалізується шляхом прийняття управлінських рішень в процесі вирішення питань місцевого значення.

1.2. Органи місцевого самоврядування України та Польщі: становлення і розвиток

Органи місцевого самоврядування відіграють провідну роль у діяльності місцевого самоврядування, оскільки саме вони здатні забезпечити професійне

вирішення і управління публічними справами. Важливим етапом в дослідженні адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі є аналіз нормативно-правових і доктринальних підходів до сутності поняття «орган місцевого самоврядування».

Відповідно до положень польської конституції, верховна влада в Республіці Польщі належить народу, який здійснює її через своїх представників або безпосередньо. В положеннях Основного Закону Польщі відсутній поділ органів на державні і самоврядні, використовується лише єдина назва «органи публічної влади» або «публічна влада».

Як зазначається в польській юридичній доктрині, Конституція РП 1997 р. є першою польською конституцією, яка використовує, і робить це неодноразово (ст. ст. 7, 16, 25, 61, 63, 70, 163), термін «публічна влада» чи «органи публічної влади». Поняття «органи публічної влади» сформульоване польським професором П. Вечорко, під якими необхідно розуміти «всі інститути, що мають визначені законом повноваження для прийняття владних рішень обов'язкових для громадян та інших суб'єктів права». Польський дослідник Х. Іздебський звертає увагу, що в будь-якому разі мова йде про здійснення публічної влади, що в термінології римського права звучить як *impregium*. До органів публічної влади відносяться органи державної влади – законодавчі, виконавчі, судові та органи територіального самоврядування [38, с. 13-16].

Конституція України в ст. 5 визначає народ єдиним джерелом влади в Україні, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [4]. На думку О. Ф. Фрицького, стаття 5 Конституції України стверджує, що влада в Україні здійснюється через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, тобто вони визнаються рівноправними. Але, в ст. 6 Конституції йдеться про дійсне здійснення державної влади органами України, тоді як ст. 7 Основного Закону лише визнає і гарантує існування місцевого самоврядування, що ставить владу і самоврядування у явно нерівне становище [9, с. 480]. Подібний висновок

робить О. В. Прієшкіна, яка зазначає, що «органи місцевого самоврядування, діяльність яких відповідно до ст. 7 Конституції України гарантується, не володіють необхідними для її здійснення силами і засобами» [39, с. 61].

Більш критичну позицію існуючої моделі влади в Україні займають автори монографічного дослідження за редакцією М. Ф. Орзіха, які зазначають про «размывание суверенной власти государства на местах, её явное «присвоение» органам местного самоуправления», коли «вместо естественного в условиях демократизации процесса «выращивания» компетенции публично-властных структур снизу вверх и распределения его сверху донизу создаётся неизвестная мировому государствоведению опрокинутая пирамида власти, которая получает оформление в конституционном постулате о народе, осуществляющем власть одновременно через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [40, с. 331].

Отже, аналіз конституційних норм показує, що польський законодавець вживає узагальнений термін «органи публічної влади» не виокремлюючи їх на державні і самоврядні органи. Український законодавець не використовує термін «органи публічної влади», а чітко розмежовує здійснення влади, джерелом якої є народ, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Відповідно до положень ЄХМС місцеві громади своє право на управління справами публічного характеру реалізують через ради або збори, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Отже, наявність представницьких органів є обов'язковою умовою функціонування місцевого самоврядування, натомість, відносно виконавчих органів відповідних рад, п. 2 ст. 3 Хартії вказує на їх факультативний характер, тобто їх існування залежить від волі представницьких органів [6].

Про забезпечення реальності конституційних підстав правового регулювання діяльності органів місцевого (територіального) самоврядування свідчать численні законодавчі акти. Законами Польщі на всіх трьох рівнях

адміністративно-територіального поділу держави, передбачено діяльність представницьких і виконавчих органів територіального самоврядування. На рівні гміни представницьким органом є рада гміни, виконавчим – вїйт (у випадку, якщо гміна є містом – бурмістр; якщо кількість жителів міста перевищує 100 000 – президент міста). В повіті представницьким органом є рада повіту, виконавчим – правління повіту. У воєводстві представницьким органом є сеймик воєводства, виконавчим – правління воєводства.

Стаття 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» до органів місцевого самоврядування відносить: 1) представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), що складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення; 2) районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст; 3) виконавчі органи рад, які створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування; 4) органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста [17].

Порівнюючи нормативно-правову базу підстав діяльності органів місцевого самоврядування Польщі і України, необхідно також проаналізувати доктринальні аспекти їх походження.

Ю. Панейко визначав самоврядні органи як такі, що не стоять в ієрархічному стосунку до центрального правління, і «мають більшу самостійність у полагоджуванні справ публічної адміністрації» [19, с. 12].

Відповідно до польського законодавства органи територіального самоврядування діють від імені самоврядних структурних одиниць, яким надано статус юридичної особи. Тому в польському праві прийнято цивільно-правову конструкцію діяльності органів територіального самоврядування. На підставі ст. 38 ЦК Польщі юридичні особи діють через свої органи у

визначеному законом порядку [41]. Як зазначає польський науковець Х. Іздебський, самоврядні структурні одиниці являючись юридичними особами, в сфері публічного і приватного права діють виключно через свої представницькі і виконавчі органи [38, с. 143].

Таким чином, в польській доктрині територіального самоврядування, взагалі не дискутується питання про джерело влади, яку здійснюють органи територіального самоврядування. Адже, з одного боку, в Конституції Польщі відсутній поділ на органи державної влади і органи територіального самоврядування, в зв'язку з чим, всі органи є органами публічної влади, які наділені владними повноваженнями. А, з іншого боку, органи територіального самоврядування не мають відокремленого правового статусу, оскільки, діють від імені самоврядної територіальної одиниці, яка є юридичною особою.

На відміну від польської, в українській науковій літературі ведеться активна дискусія на предмет визначення форми публічної влади, яку здійснюють органи місцевого самоврядування. Беззаперечним є той факт, що єдиним джерелом влади є народ, який здійснює владу безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. І хоча самостійність органів місцевого самоврядування проявляється саме тому, що вони не входять до механізму державної влади, але це не означає і не може означати їх повної автономності у відношенні до державної влади. Має місце активна взаємодія цих двох форм публічної влади [42, с. 73].

Враховуючи той факт, що місцеве самоврядування в Україні запроваджено тільки на місцевому рівні, така взаємодія навіть є вкрай необхідною, зумовлено це тим, що на рівні району і області діють районні і обласні ради як представницькі органи місцевого самоврядування, в той час коли виконавчими органами є органи державної влади в особі районних і обласних державних адміністрацій. До речі, навіть в польській конструкції територіального самоврядування, при повній децентралізації державної влади і запровадженні територіального самоврядування на всіх рівнях територіального поділу, така взаємодія виявляється вкрай необхідною, тому що саме на органи

територіального самоврядування покладено обов'язок виконання державних завдань.

Розглядаючи теоретичні аспекти підстав правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, варто відмітити діаметрально різні підходи до визначення правової природи їх походження, що виникає з факту наявності в Україні прихильників як державницької, так і громадівської теорії місцевого самоврядування, які за своєю сутністю є протилежними.

Як відомо, в основі державницької теорії місцевого самоврядування лежить ідея децентралізації частини державної виконавчої влади на рівень територіальних громад та обраних ними органів, при цьому джерелом влади є весь народ, а не його частина (громада). Прихильники ж громадівської теорії місцевого самоврядування розглядають його суб'єкт – громади – як самостійне джерело публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною «муніципальною» владою. На думку М. І. Корнієнко, «за сучасних умов тільки державницька теорія місцевого самоврядування є більш життєвою та прийнятною для України» [43, с. 629].

Враховуючи факт ратифікації Україною ЄХМС, в основу якої покладено ідеї державницької теорії, на нашу думку, при подальшому реформуванні місцевого самоврядування перевага буде надаватись елементам саме цієї теорії.

В чистому ж вигляді, як відомо, на сьогоднішній день, ані державницька ані громадівська теорії місцевого самоврядування не мають застосування, має місце так звана змішана громадівсько-державницька концепція або концепція муніципального дуалізму [44, с. 84].

На думку В. І. Борденюка, який є прихильником державницької теорії місцевого самоврядування, заснування органів місцевого самоврядування є результатом волевиявлення держави, що відбувається з метою ефективного здійснення функцій державного управління та наближення влади до людини [45, с. 299-300]. Органи місцевого самоврядування мають «державно-владну природу», оскільки держава закріплюючи за ними обов'язковість

вирішення питань місцевого значення, наділяє їх при цьому необхідними юридично-владними повноваженнями [30, с. 51]. Між організацією апарату державного управління та виконавчого апарату місцевого самоврядування наявні системні зв'язки, в основі яких є: 1) єдність влади, яку здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України); 2) єдність функцій і завдань, які вони покликані здійснювати; 3) єдність в основному принципів (правової, організаційної, фінансової автономії), на яких будується апарат державного управління і виконавчий апарат місцевого самоврядування [46, с. 22].

І хоча, органи місцевого самоврядування і органи державної влади різняться за порядком утворення, за територіальним масштабом діяльності, за характером і обсягом компетенції, це зовсім не означає вилучення органів місцевого самоврядування з цілісного державного механізму, через який держава здійснює свої завдання і функції. Таке твердження В. І. Борденюк виводить з ч. 2 ст. 5 Конституції, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють одну владу, джерелом якої є народ, а не його частина. При цьому, пропонується розрізнити поняття «державного механізму (апарату)» у вузькому значенні під яким необхідно розуміти лише систему органів держави, і в широкому значенні коли державний механізм (апарат) становить система органів публічної влади, складовими компонентами якого є підсистема органів державної влади та підсистема органів місцевого самоврядування [47, с. 6-10]. Ще одним з факторів, який вказує на віднесеність місцевого самоврядування до механізму держави є побудова системи органів місцевого самоврядування відповідно до системи адміністративно-територіального устрою держави. В державі створюється системна організація території, за якої з метою ефективного здійснення завдань державного управління, вона поділяється на відповідні адміністративно-територіальні одиниці, які є просторовою основою діяльності відповідних органів публічної влади [48, с. 13].

Слід зазначити, що В. І. Борденюк таки допускає гіпотетичну

(теоретичну) можливість розглядати органи місцевого самоврядування як органи територіальних громад лише в тому випадку, коли б вони наділялись правом вирішувати будь-які питання місцевого значення, які не віднесені до повноважень інших органів державної влади чи органів місцевого самоврядування [49, с. 18].

Дещо нейтральне становище займає М. І. Корнієнко, який вважає, що органи місцевого самоврядування і органи державної влади є різними за природою, але «об'єднані в організаційне ціле необхідністю забезпечувати виконання одних і тих самих функцій і повноважень державної виконавчої влади на місцях», тому органи місцевого самоврядування слід вважати «однією з ланок механізму держави, проте ні в якому разі не компонентом її апарату» [43, с. 631].

О. Ф. Фрицький не дискутуючи на предмет правової природи органів місцевого самоврядування, вказує лише, що на даному етапі ці органи, наділені багатьма правами та обов'язками державних органів, зокрема владними повноваженнями, правом приймати відповідні рішення, які є обов'язковими для всіх і вимагати їх виконання [9, с. 483].

В свою чергу, являючись прихильником громадівської теорії місцевого самоврядування, О. В. Батанов зазначає, що в процесі реформування місцевої влади склалися дві системи: система місцевого самоврядування як публічна влада територіальних громад (муніципальна влада) і система місцевих органів державної виконавчої влади, представлена місцевими державними адміністраціями, які є «різними за юридичною природою, насамперед за функціями і повноваженнями, системи місцевої влади». В той же час, неможливо провести «абсолютного розподілу та повного відокремлення державних структур від самоврядних» [50, с. 25].

На думку М. О. Баймуратова, який також є прихильником громадівської теорії місцевого самоврядування публічна самоврядна (муніципальна) влада містить наступні особливості: 1) є публічною владою; 2) характеризується більшою часткою демократизму; 3) носить підзаконний характер; 4) має

системний характер; 5) має суб'єктно-об'єктний склад і структурну організацію, представлену безпосередньо територіальними громадами та органами; 6) генезисом муніципальної влади є локальний інтерес [51, с. 10].

С. Г. Серьогіна вважає, що «влада народу при її здійсненні органами місцевого самоврядування має складовий характер», оскільки «всенародна влада виступає тут як сумарна влада, яка складається із суми місцевих влад і здійснюється територіальними громадами» [51, с. 37-38].

На думку В. Головченко, до системи публічної влади, крім державних органів, що здійснюють публічну владу «особливого роду», входять різного роду громадські організації і об'єднання (партії, органи самоврядування), які виступають як організації безпосередньо самого суспільства, але їх влада поширюється лише на членів цих організацій [53, с. 15].

Г. В. Чапала пропонує розглядати органи місцевого самоврядування як органи територіальної громади, а не держави. На його думку, якщо у виборах до органів державної влади беруть участь усі громадяни країни, то органи місцевого самоврядування формуються лише за участю відповідної територіальної громади. Виходячи з тези: «ціле (суспільство) не є простою сумою окремих складових частин (місцевих спільнот)» [54, с. 73]. Полемізує з В. І. Борденюком на предмет віднесення органів місцевого самоврядування до механізму держави, обґрунтовуючи свою позицію тим, що з поняття «механізм держави» випливає два принципових моменти: усі структурні елементи механізму держави пов'язані спільним завданням; спільність завдань обумовлює цілісність та зумовленість їх взаємного співвідношення – структури, натомість штучне відокремлення низового рівня державної влади на користь органів місцевого самоврядування є запереченням принципу її єдності [55, с. 129-130].

Серед характерних ознак органів місцевого самоврядування можна виділити такі: 1) відсутність ієрархії; 2) діяльність орієнтована на забезпечення місцевих потреб; 3) наближеність до населення; 4) функції цих органів менш політизовані; 5) матеріально-фінансову основу складають місцевий бюджет та

муніципальна власність [56, с. 63].

Той факт, що органи місцевого самоврядування покликані самотійно здійснювати управління і вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України, у багатьох аспектах наближує їх до органів виконавчої влади [57, с. 180]. Адже, в структурі органів державної влади, саме органи виконавчої влади повинні забезпечити ефективне управління суспільними процесами [58, с. 44]. Дане твердження вказує на адміністративно-правовий характер засад діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, можна констатувати, що поряд із спільними рисами між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади (єдині завдання та функції на відповідних територіях, органам місцевого самоврядування можуть надаватись законом окремі повноваження органів виконавчої влади), можна виокремити ряд відмінностей (органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, обмежена сфера компетенції органів місцевого самоврядування) [59, с. 125], що вказує на різну юридичну природу цих органів публічної влади [60, с. 70].

В зв'язку з відсутністю законодавчого визначення поняття органу місцевого самоврядування, таке завдання стало перед юридичною наукою. Так, на думку вченого В. В. Кравченка, «орган місцевого самоврядування» є організаційно самотійним елементом системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок бюджетних коштів місцевого самоврядування, являє собою колектив громадян України – депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються в інтересах відповідної територіальної громади [61, с. 461].

Близьке за змістом визначення дають А. М. Колодій та А. Ю. Олійник, які формулюють «органи місцевого самоврядування» як структурно організовані колективи службовців або один службовець, що наділяються

владою в системі місцевого самоврядування для реалізації владних рішень, а посадові особи місцевого самоврядування – особи, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [62, с. 293].

О. Н. Ярмиш і В. О. Серьогін, під органом місцевого самоврядування розуміють орган самоврядного територіального співтовариства (територіальної громади), яким він формується і перед яким відповідає за належне здійснення своїх повноважень [63, с. 51].

В дисертаційному дослідженні Я. В. Журавель пропонує наступне визначення поняття «орган місцевого самоврядування – це орган, який відповідно до закону від імені і в інтересах територіальної громади під власну відповідальність здійснює управління справами місцевого значення в межах Конституції і законів України» [31, с. 62].

У Великому енциклопедичному юридичному словнику міститься визначення поняття «органи місцевого самоврядування», під якими слід розуміти виборні та інші органи територіальних громад, наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення» [64, с. 566].

Підсумовуючи, слід зазначити, що в українській науковій літературі відсутня однаковість поглядів щодо правової природи органів місцевого самоврядування. Думки науковців відносно даного питання полярно між собою різняться, переважають елементи державницької чи громадської теорії місцевого самоврядування. Варто відмітити, що ані представники державницької ані представники громадської теорії місцевого самоврядування, не здійснюють абсолютних заперечень покладених в основу протилежних теорій. Зокрема, В. І. Борденюк допускає можливість розглядати органи місцевого самоврядування як органи територіальних громад, тоді як О. В. Батанов зазначає про неможливість проведення абсолютного розподілу та повного відокремлення державних структур від самоврядних. В пошуках компромісу, вважаємо, за необхідне знайти в двох теоріях ті об'єднуючі

елементи, які б визначили правові підстави діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

На нашу думку, позитивним моментом в державницькій теорії, є факт установчої ролі держави в становленні органів місцевого самоврядування (наприклад, кількісний склад представницьких органів місцевого самоврядування визначає не територіальна громада, а закон) та наділення цих органів управлінською функцією у вирішенні питань місцевого значення. З громадівської теорії слід запозичити розуміння того, що органи місцевого самоврядування обираються відповідною територіальною громадою, а не призначаються, як це має місце у випадку місцевих органів виконавчої влади, і несуть відповідальність за свої дії, в першу чергу перед громадою, яка їх обрала. Об'єднуючим чинником в діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування є їх рівність перед законом, а також представницька функція народу в межах наданих їм повноважень [65, с. 536]. Суттєва відмінність між державною владою і владою місцевого самоврядування вбачається в територіальному чиннику, зокрема влада територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, має локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, тоді, як державна влада є владою всього народу і поширюється на всю територію держави.

Узагальнюючи вищенаведене, можна запропонувати наступне визначення поняття «орган місцевого (територіального) самоврядування» – це орган публічної влади, який в межах закону наділяється владними повноваженнями і за посередництвом якого територіальна громада, здійснює регулювання і управління публічними справами.

Всі органи місцевого самоврядування можна поділити на дві групи: представницькі і виконавчі. Я. В. Журавель, пропонує здійснити класифікацію органів місцевого самоврядування на три групи: 1) місцеві ради першого рівня; 2) виконавчі органи місцевих рад першого рівня; 3) місцеві ради другого рівня

(основним призначенням яких є представництво спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст) [66, с. 62].

Серед органів місцевого самоврядування провідна роль безумовно належить представницьким органам, на що вказує ЄХМС. М. І. Корнієнко з приводу того, чому саме ради та подібні їм виборні колегіальні органи визначені ЄХМС як органи місцевого самоврядування зазначає, що «тільки демократично обраний територіальною громадою колегіальний орган, якщо в ньому представлені всі політичні сили, що діють на місцевому рівні, може претендувати на роль першого, після самої територіальної громади, носія функцій та повноважень місцевого самоврядування» [43, с. 642]. Враховуючи факт ратифікації Хартії Україною і Польщею, відповідне положення знайшло своє закріплення в законодавстві обох держав.

В Польщі, представницькі органи територіального самоврядування, діють на всіх трьох рівнях територіального поділу держави як колегіальні органи, до складу яких входять депутати, що обираються членами відповідної територіальної громади. Назва представницьких органів територіального самоврядування різниться: на рівні гміни і повіту – це ради, на рівні воєводства – сеймик, однак жодним чином цей факт не впливає на їх правову природу як колегіальних і виборних органів .

Подібно до польського законодавства, в Україні, представницькі органи місцевого самоврядування також є колегіальними органами, які складаються з депутатів, обраних таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, і які відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. На місцевому рівні представницькими органами є сільські, селищні, міські ради, що представляють сільські, селищні, міські громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. На рівні області і району представницькими органами є обласні та районні ради, які, як зазначалось вище, лише представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

На жаль, в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», законодавцем не зовсім послідовно визначено поняття «представницький орган» і «рада», хоча за логікою кожна рада є представницьким органом, натомість не кожний представницький орган є радою, наприклад органи самоорганізації населення. Так, в статті 1 цього Закону чомусь розмежовано такі поняття як «представницький орган місцевого самоврядування» і «районні та обласні ради». Представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Слід розуміти, що законодавець таким чином визначив сільські, селищні, міські ради. Районні та обласні ради – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, які до речі, також є представницькими органами. Така неоднозначність формулювання призводить до наукових дискусій, наприклад В. В. Кравченко під представницькими органами місцевого самоврядування розуміє виключно сільські, селищні, міські ради [67, с. 278], не вважаючи районні і обласні ради представницькими органами у зв'язку з відсутністю на даному рівні відповідних територіальних громад [67, с. 283].

До того ж, як виникає, між сільськими, селищними, міськими та районними і обласними радами вбачається функціональна розбіжність, а саме перші наділяються правом безпосередньо представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення, другі – лише представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Втім, статтею 10 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» законодавець дещо відкоригував поняття «ради» назвавши всі ради представницькими органами місцевого самоврядування.

Наукове визначення поняття «місцевої ради» у дисертаційному дослідженні запропоновано С. В. Болдирєвим, а саме, «місцева рада» є представницьким, колегіальним, виборним, легітимним органом місцевого самоврядування загальної компетенції, діяльність якого поширюється на всю

територію відповідної громади, який наділений правом представляти інтереси територіальної громади й виступати від її імені та посідає провідне місце в системі органів місцевого самоврядування [68, с. 7].

До сутнісних характеристик представницьких органів місцевого самоврядування можна віднести: 1) формування представницьких органів відбувається шляхом виборів, в результаті яких місцеві ради отримують політико-правовий мандат безпосередньо від виборців, що, в свою чергу, призводить до легітимності їх діяльності; 2) представницькі органи здійснюють функції прямого народного представництва з найбільш повним вираженням волі виборців при прийнятті важливих рішень, віднесених до їх відання, забезпечуючи тим самим захист інтересів населення [69, с. 121-122].

Можна стверджувати, що представницький орган місцевого самоврядування є важливою обов'язковою складовою діяльності місцевого самоврядування. Безпосередньо через дані органи виражається воля відповідних територіальних громад. Саме ці органи, шляхом прийняття обов'язкових рішень, покликані здійснювати управління публічними справами на місцевому рівні, а також повинні нести відповідальність за свої дії перед відповідною територіальною громадою, в зв'язку з чим принцип гласності має стати визначальним у їх діях.

Оскільки, український законодавець не чітко визначив правовий статус обласних і районних рад, очевидно, що в зв'язку з цим в науковій літературі виражаються різні погляди. Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування, зокрема О. В. Батанов критично ставиться до ідеї визнання регіонів (областей та районів) територіальними колективами. Водночас, з огляду на те, що Європейська Хартія місцевого самоврядування не заперечує регіонального самоврядування, а Рада Європи підготувала проект Європейської Хартії про регіональне самоврядування, вважає регіони «штучною» адміністративно-територіальною одиницею, створеною для «координації відносин на більших територіях де багато сіл і міст», за такого підходу територіальне самоврядування на районному та обласному рівнях

розуміється як «асоційований» рівень [29, с. 110-112]. На нашу думку, якщо взагалі відкинути ідею регіонального самоврядування, тоді на рівні районів і області має відбуватись пряме державне управління, що теж є запереченням конституційного принципу демократичної держави, децентралізації державної влади та принципів, на яких будується ЄХМС.

На думку В. В. Кравченко і М. В. Пітцика, віднесення районних та обласних рад до системи місцевого самоврядування обумовлене наступними факторами: 1) участь у формуванні цих органів беруть всі територіальні громади району, області; 2) діяльність районної, обласної ради поширюється на територію всіх населених пунктів району, області; 3) районна, обласна рада беруть участь у здійсненні функцій та повноважень місцевого самоврядування у спільних інтересах всіх територіальних громад району, області [42, с. 184].

М. І. Корнієнко, називає районні і обласні ради «специфічними» органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, зокрема управляють об'єктами їх спільної власності та здійснюють інші функції в інтересах цих громад. Завдяки цим органам місцеве самоврядування має своє продовження на регіональному рівні, в районах та областях [43, с. 648].

В. І. Борденюк підтримуючи регіональне самоврядування, зазначає про наявність «колективних потреб територіальних громад села, селища, міста», які «не завжди можуть бути забезпечені в межах первинних адміністративно-територіальних одиниць і, як правило, виходять за їх рамки», тому «адміністративно-територіальна одиниця вищого рівня не дорівнює сумі адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня» [45, с. 199].

Не менш важливою ланкою діяльності місцевого самоврядування є виконавчі органи. Саме ці органи повинні забезпечити ефективне управління публічними справами на місцевому рівні. Як слушно зазначає В. І. Борденюк, представницькі органи місцевого самоврядування лише формують у своїх рішеннях первинну управлінську волю, натомість впроваджувати її у життя в процесі повсякденної управлінської діяльності покликані саме виконавчі

органи. Таким чином, можна зробити висновок, що за своєю природою цілі та завдання виконавчих органів є похідними, вторинними від цілей і завдань, сформульованих у рішеннях відповідних рад, які безпосередньо представляють територіальні громади [70, с. 209].

В Польщі до виконавчих органів територіального самоврядування на рівні гміни віднесено одноособовий виконавчий орган – це війт (бурмістр, президент міста), який обирається територіальною громадою шляхом таємного голосування на основі прямого, рівного, загального виборчого права; на рівні повіту і воєводства діє правління як колегіальний виконавчий орган, що обирається відповідними представницькими органами.

Український законодавець в ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» дав законодавче визначення поняття «виконавчих органів місцевого самоврядування», під якими слід розуміти органи, які відповідно до Конституції України та законодавства про місцеве самоврядування створюються сільськими, селищними, міськими, районними у містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством. Відповідно до ч. 1 ст. 11 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчими органами сільських, селищних, міських, рад є їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи [17].

В. І. Борденюк, пропонує розглядати виконавчі органи двояко: з одного боку – як виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, які покликані втілювати їх рішення у життя; а з іншого – як «самостійні суб'єкти місцевого самоврядування», які можуть вирішувати питання місцевого значення незалежно від того, чи вони були предметом розгляду відповідних рад чи ні. Такий підхід обумовлений здійсненням виконавчими органами управлінських функцій на постійній основі, в той час, коли представницькі органи працюють сесійно [45, с. 150-151]. Щодо правової природи виконавчих органів місцевого самоврядування, вбачається взаємозв'язок між органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевого самоврядування, які «інтегруються в

цілісний механізм здійснення завдань і функцій виконавчої влади на місцях» [71, с. 88]. К. Є. Соляник вважає, що з усієї системи органів місцевого самоврядування лише виконавчі органи здатні здійснювати функції органів виконавчої влади [72, с. 74].

Український законодавець дуже широко визначив поняття виконавчих органів сільських, селищних, міських рад включивши до їх складу виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. На нашу думку, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи, слід вважати елементами організаційної структури виконавчого органу, за допомогою яких він виконує свої функції і повноваження.

Як відомо, виконавчими органами районних і обласних рад та Київської міської ради [73] є державні адміністрації, що, безумовно, є негативним чинником, який гальмує процес становлення місцевого самоврядування. Виникає питання якщо виконавцем рішень районних і обласних рад є державні адміністрації, то чиї інтереси в першу чергу вони будуть відстоювати. На наше переконання, органи державної влади будуть провідниками державних інтересів. І хоча такий стан не суперечить ЄХМС, очевидно, що для ефективної діяльності місцевого самоврядування в Україні, слід надати районним і обласним радам можливість самостійно формувати підконтрольні і підзвітні відповідним радам виконавчі органи місцевого самоврядування.

Досить таки цікавою конструкцією, на наш погляд, в системі місцевого самоврядування України є правовий статус сільського, селищного, міського голови. Згідно з ч. 2 ст. 141 Конституції України територіальні громади обирають відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях [4]. Аналіз конституційних положень дає підстави стверджувати про невизначеність правового статусу голови сільської, селищної та міської ради, який обирається територіальною громадою, очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Отже, голову сільської, селищної та міської ради, на підставі конституційних норм, не віднесено ані до представницьких ані до виконавчих органів місцевого

самоврядування.

Характеризуючи сучасну модель місцевого самоврядування в Україні, в літературі вказується на «певний дуалізм», з одного боку – сільський, селищний, міський голова, який обирається територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування, а з іншого – рада [74, с. 35]. Втім, статус голови місцевої ради «не врівноважений» зі статусом сільської, селищної, міської ради, саме на нього перед радою покладено відповідальність як за наслідки роботи виконавчого органу, так і за власну діяльність аж до припинення наданих йому повноважень за рішенням відповідної ради з підстав, передбачених законом [18, с. 43].

ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» в ст. 12 правовий статус сільського, селищного, міського голови дещо конкретизується, зокрема голова визнається головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. В статті 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та в ст. 2 ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено поняття «посадової особи» під якою належить розуміти особу, що 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 [17 ; 75]. З одного боку, голова головує на засіданнях відповідної ради, тобто де-факто в силу своїх повноважень впливає на зміст її рішень, а з іншого боку – той же голова виконує ці рішення.

В наукових дискусіях дуже часто виникає питання про те, яка модель місцевого самоврядування краще «сильна рада – слабкий мер» чи навпаки «слабка рада – сильний мер». Деякі автори дотримуються думки, що впровадження системи «слабкий мер – сильна рада», може породжувати негативні наслідки, оскільки посадова особа, яка обирається всім населенням, «не може бути кишеньковою» [76, с. 164].

На сьогоднішній день, в Україні, законодавцем беззаперечно створена

правова конструкція «сильного голови». Він може заблокувати як рішення відповідної ради (ч. 4 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»), так і рішення її виконавчого комітету (ч. 7 ст. 59 вказаного Закону). В. М. Кампо вважає, що концепція сильного голови ради дає можливість посилити керованість справами місцевого самоврядування, підвищити відповідальність сільських, селищних і міських рад, їх голів [77, с. 17].

Невизначеність правового статусу сільського, селищного, міського голови є предметом наукових дискусій. На думку В. І. Борденюка, сам факт обрання голови на посаду не перетворює його в окремий одноосібний орган місцевого самоврядування. Такий підхід до правового статусу місцевого голови, зумовлений тим, що «за усталеною державно-правовою практикою повноваженнями повинні наділятися відповідні органи, в межах яких мають діяти їх посадові особи, що в свою чергу не виключає наділення останніх певними повноваженнями, які проте мають бути спрямовані на реалізацію функцій та повноважень відповідного органу» [78, с. 197]. Місцеве самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст, вчений називає «міні-президентською республікою», в умовах якої представницькі органи фактично позбавлені можливості впливати на виконавчі органи, очолювані сільськими, селищними, міськими головами, оскільки відповідний голова може «блокувати» будь-яке рішення як представницьких, так і виконавчих органів з будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування [70, с. 211-212].

О. В. Батанов відносить сільського, селищного, міського голову до «одноособових органів» [29, с. 176]. Він вбачає «потрійне функціональне призначення» сільського, селищного, міського голови, який з одного боку, є «гарантом муніципальних прав членів територіальної громади», з другого – «завдяки поєднанню в його особі властивостей керівника виконавчого органу ради та спікера ради, повинна досягатися розумна гармонія в роботі ради та її виконавчих органів», з третього – «надається можливість у майбутньому реалізувати концепцію «сильного голови» ради, що на практиці привело б до

посилення керованості місцевими справами та оптимізації здійснення муніципальної влади» [10, с. 360].

Здійснений аналіз правового статусу сільського, селищного, міського голови, дає підстави стверджувати: з одного боку – українським законодавцем створена концепція «сильного голови», який може впливати на рішення представницького і виконавчого органу територіальної громади, а з іншого – має місце невизначеність його правового статусу в організаційній структурі органів місцевого самоврядування.

Проведені дослідження підстав правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі, показують, що в українському і польському законодавстві існують як спільні риси, так і відмінності такого регулювання. Серед спільних ознак можна виділити наступні: 1) органи місцевого самоврядування поділяються на представницькі і виконавчі; 2) представницькі органи діють на трьох рівнях адміністративно-територіального поділу держави. Концептуальна відмінність правових підстав діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі, полягає в тому, що польський законодавець надав статус юридичної особи самоврядній територіальній одиниці, від імені якої діють органи територіального самоврядування, натомість в Україні статус юридичної особи надано органам місцевого самоврядування, тобто вони діють самостійно, що породжує дискусії про необхідність виділення муніципальної влади територіальних громад. Іншою відмінністю, яка не сприяє розвитку місцевого самоврядування в Україні і діяльності органів місцевого самоврядування, є відсутність виконавчих органів районних і обласних рад.

Таким чином, дослідивши законодавчі і теоретико-методологічні підстави правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі можна зробити наступні висновки: по-перше, органи місцевого самоврядування є різновидом органів публічної влади; по-друге, пропонується запровадити законодавче визначення поняття «орган місцевого самоврядування» – це орган публічної влади, який в межах закону наділяється

владними повноваженнями і за посередництвом якого територіальна громада, здійснює регулювання і управління публічними справами; по-третє, в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» замість словосполучення «виконавчі органи сільської, селищної, міської ради» застосовувати «виконавчий орган сільської, селищної, міської територіальної громади»; по-четверте, дати можливість районним і обласним радам самостійно обирати виконавчі органи.

1.3. Особливості побудови (створення) органів місцевого самоврядування України та Польщі

Органи публічної влади, в тому числі і органи місцевого самоврядування мають визначену законодавством внутрішню організаційну структуру. Наскільки ефективно будуть побудовані органи місцевого самоврядування, настільки справно зможуть вони взаємодіяти і здійснювати управлінську діяльність.

Порівнюючи законодавство України і Польщі, в першу чергу, необхідно з'ясувати, яким чином конституційні норми двох держав визначають порядок формування і внутрішню структуру органів місцевого самоврядування.

Конституція України в ч. 1 ст. 141 закріплює положення про виборність всіх представницьких органів місцевого самоврядування на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Відповідно до конституційних норм, в подібний спосіб відбуваються вибори сільського, селищного та міського голови. Щодо визначення правового статусу голів, депутатів і виконавчих органів ради та їх повноважень, порядку утворення, реорганізацію і ліквідацію, то в ч. 4 ст. 141 Конституції України міститься відсилна норма до відповідного Закону [4].

Конституція Польщі дає загальні вказівки щодо внутрішньої структури самоврядних територіальних одиниць. Відповідно до ч. 4 ст. 169 Основного Закону Польщі, право визначати внутрішню структуру відповідної одиниці

територіального самоврядування, в межах визначених законом, надано представницькому органу такої структурної одиниці. Польські конституційні норми містять загальний порядок формування представницьких органів територіального самоврядування (ч. 2 ст. 169), шляхом проведення виборів, які відбуваються на основі прямого, рівного, загального виборчого права в таємному голосуванні. Також, в ст. 170 Конституції Польщі, закріплено право членів територіальної громади дострокового припинення повноважень органів, що походять з виборів шляхом проведення референдуму.

Стосовно порядку призначення і припинення повноважень виконавчих органів, Конституція Польщі на підставі ч. 3 ст. 169 відсилає до законів, які регулюють відповідні рівні територіального самоврядування [3]. Польський дослідник Х. Іздебський зазначає, що Конституція Польщі допускає можливість або обрання виконавчих органів шляхом проведення безпосередніх виборів, які в зв'язку з цим повинні діяти одноособово, або обрання представницькими органами одноособових чи колегіальних виконавчих органів територіального самоврядування [38, с. 143]. Ці нормативні положення знайшли своє втілення на практиці, зокрема на місцевому рівні, якою є гміна, діє одноособовий виконавчий орган (війт), що обирається всіма членами територіальної громади шляхом таємного голосування на основі прямого, рівного, загального виборчого права; на рівні повіту і воєводства діють колегіальні виконавчі органи, обрані представницькими органами відповідних самоврядних одиниць.

Отже, польський і український законодавець, врегулював побудову адміністративних структур територіального самоврядування на конституційному рівні, у відповідності до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, яка в ч. 1 ст. 6 декларує можливість, органам місцевого самоврядування, самостійно на власний розсуд, визначати свої внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб, що повинно сприяти необхідності забезпечення ефективного управління [6].

З приводу даної норми ЄХМС, українські науковці М. О. Баймуратов і

О. В. Батанов виражають погляд, що «положення про право органів місцевого самоврядування на пошук оптимальних структур управління і засобів, які відповідають їхнім завданням», сприяє «реалізації принципу свободи і самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні своєї організаційної структури, яка відповідає місцевим потребам» [10, с. 146-147 ; 79, с. 331]. Аналогічну позицію займає М. І. Корнієнко, на думку якого, організаційна автономія органів місцевого самоврядування проявляється у можливості «визначати свою власну внутрішню структуру так, щоб вона відповідала його функціям та повноваженням і забезпечувала ефективне управління». Саме тому, «діючи в межах закону, орган місцевого самоврядування не підпорядковується іншим органам, адміністративний контроль за його діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування» [43, с. 650].

В. І. Борденюк вбачає «органічний зв'язок» між організаційною структурою органів місцевого самоврядування та органів державної влади, що виникає з факту «управління здебільшого в одних і тих самих сферах суспільного життя». На думку вченого, існує «відносна організаційна автономія органів місцевого самоврядування». Організаційна структура цих органів побудована відповідно до закону, «а це означає, що держава впливає на склад і структуру органів місцевого самоврядування» [45, с. 313].

В. В. Кравченко і М. В. Пітцик, у своїх дослідженнях, визначають орган місцевого самоврядування у структурно-організаційному плані як «певним чином організований колектив людей, який характеризується певними органоутворюючими ознаками, що в сукупності дозволяють відмежувати органи місцевого самоврядування від органів державної влади, інших державних та комунальних установ, громадських організацій, господарських товариств тощо» [42, с. 188].

Оскільки, польські і українські конституційні норми, тільки загальними положеннями регулюють правову та організаційну структуру органів місцевого самоврядування, для більш детальнішого аналізу даної проблематики, слід

звернутись до відповідних законів, що регулюють діяльність місцевого (територіального) самоврядування.

Представницькі органи територіального самоврядування в Польщі формуються шляхом проведення виборів. Термін їх повноважень становить 4 роки від дня проведення виборів.

До складу ради (сеймику) входять депутати, кількість яких залежить від чисельності жителів відповідної самоврядної територіальної одиниці. Так, в гмінах до 20 000 жителів кількість депутатів ради становить 15 осіб, в гмінах до 50 000 жителів – 21, в гмінах до 100000 жителів – 23, в гмінах до 200 000 жителів – 25 та по три депутати на кожні наступні 100 000 жителів, але не більше 45 депутатів [14]. Відповідно до ст. 2 ЗП «Про устрій столичного міста Варшава» до складу ради міста Варшави входить 60 депутатів [80]. В повітах до 40000 жителів, до складу ради входять депутати в кількості 15 осіб та по 2 депутати на кожні наступні 20000 жителів, але не більше 29 [15]. У воєводствах до 2 млн. жителів до складу сеймику входить 30 депутатів та по 3 депутати на кожні наступні 500 000 жителів [16].

Дострокове припинення повноважень представницьких органів територіального самоврядування в Польщі можливе тільки шляхом проведення місцевого референдуму. З пропозицією ініціювати проведення такого референдуму повинно виступити не менше 10% жителів, що мають активне виборче право.

Втім, щодо проведення місцевого референдуму про дострокове припинення повноважень ради гміни, існують певні обмеження в часі. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 5 ЗП «Про місцевий референдум», пропозиція жителів про дострокове припинення повноважень ради гміни, повинна бути внесена не раніше 10 місяців з дня проведення виборів або 10 місяців з дня проведення останнього референдуму з цієї підстави, і не пізніше, ніж за 8 місяців до закінчення її каденції. Відповідно до ч. 2 ст. 67 зазначеного Закону позитивний результат референдуму про дострокове припинення повноважень ради гміни означає лише припинення діяльності представницького органу. Натомість,

повноваження виконавчого органу гміни (війта, бурмістра, президента міста), в цьому випадку, не припиняються. Необхідно зазначити, що польський законодавець передбачив відмінну ситуацію, коли дострокове припинення повноважень війта безпосередньо впливає на дострокове припинення повноважень ради гміни. Зокрема, згідно ч. 3 ст. 67 ЗП «Про місцевий референдум», якщо у референдумі про дострокове припинення повноважень війта, ініційованого радою гміни з інших причин, ніж не прийняття звіту про виконання бюджету, віддано більше половину дійсних голосів, діяльність ради гміни припиняється. Також припиняються мандати всіх депутатів, навіть тих, які при прийнятті рішення виступали проти пропозиції дострокового припинення повноважень війта [81].

Як зазначалось вище, дострокове припинення повноважень ради гміни, не призводить до автоматичного припинення повноважень виконавчого органу гміни. Однак, якщо жителі гміни хочуть одночасно з достроковим припиненням повноважень представницького органу достроково припинити діяльність виконавчого органу, повинні внести окрему пропозицію з цього питання, і, відповідно до ч. 1а ст. 5 ЗП «Про місцевий референдум» існує можливість поєднати референдум у справі дострокового припинення повноважень ради гміни і війта [23, с. 79].

Іншим чином виглядає справа у випадку дострокового припинення повноважень представницького органу повіту і воєводства. З огляду на ту обставину, що виконавчий орган в цих структурних одиницях самоврядування обирається відповідним представницьким органом, дострокове припинення повноважень ради повіту (сеймику воєводства) означає також автоматичне припинення повноважень виконавчого органу повіту (воєводства).

Внутрішніми органами ради (сеймику) є комісії. В можливості радою створювати постійні і тимчасові комісії, проявляється її контролююча функція. Комісії є органами допоміжного характеру, тому їх створення не є обов'язковим, за винятком ревізійної комісії, яка створюється в обов'язковому порядку [24, с. 182].

Польський науковець Б. Дольницький, вказує на суттєву особливість територіального самоврядування в Польщі, якою є «самотійність виконання завдань» гмінами (повітами, воєводствами), в зв'язку з чим раді (сеймику) надана можливість самотійно визначати принципи своєї діяльності в статуті. Втім, в кожному статуті, незалежно від локальних відмінностей, повинні встановлювались такі елементи: внутрішня структура органів гміни (повіту, воєводства), спосіб голосування, перелік постійних комісій, органи самоорганізації населення, принципи управління майном і т.д. [23, с. 77].

В Україні представницькі органи формуються шляхом проведення виборів. Термін повноважень ради становить 5 років від дня проведення виборів. Відповідно до ст. 45 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські, районні, обласні ради складаються з депутатів, які обираються жителями відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування [17].

Стаття 16 ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» встановлює загальний склад сільської, селищної, міської ради в залежності від кількості жителів, що належать до територіальної громади. Склад місцевої ради становить від 12 до 16 депутатів включно при чисельності територіальної громади до 1 тисячі жителів; від 16 до 20 депутатів включно – при чисельності територіальної громади від 1 тисячі до 3 тисяч жителів; від 20 до 30 депутатів включно – при чисельності територіальної громади від 3 тисяч до 5 тисяч жителів; від 30 до 36 включно – при чисельності територіальної громади депутатів тисяч від 5 до 20 тисяч жителів; від 36 до 46 депутатів включно – при чисельності територіальної громади від 20 тисяч до 50 тисяч жителів; від 36 до 50 депутатів включно – при чисельності територіальної громади від 50 тисяч до 100 тисяч жителів; від 40 до 60 депутатів включно – при чисельності територіальної громади від 100 тисяч до 250 тисяч жителів; від 50 до 76 депутатів включно – при чисельності територіальної громади від 250 тисяч до 500 тисяч жителів; від 60 до 90 депутатів включно – при чисельності

територіальної громади від 500 тисяч до 1 мільйона жителів; від 76 до 120 депутатів включно – при чисельності територіальної громади від 1 мільйона до 2 мільйонів жителів; від 76 до 150 депутатів включно – при чисельності територіальної громади понад 2 мільйони жителів.

Загальний склад районної ради визначається із урахуванням кількості сіл (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися в територіальну громаду), селищ, міст районного значення, що входять до складу відповідного району, для забезпечення рівного представництва кожної територіальної громади у відповідній районній раді незалежно від чисельності такої територіальної громади. Подібно, загальний склад обласної ради визначається з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, що входять до складу відповідної області, для забезпечення їх рівного представництва у відповідній обласній раді незалежно від чисельності жителів відповідного району, міста обласного значення [36].

Аналізуючи законодавство України і Польщі з питань кількісного складу представницького органу, необхідно звернути увагу на дві істотні розбіжності. По-перше, кількісний склад представницького органу територіального самоврядування в Польщі на всіх рівнях територіального поділу прямо залежить від кількості жителів, що проживають на території відповідної самоврядної одиниці; в Україні така залежність виступає тільки на місцевому рівні. Склад же районної ради залежить від кількості територіальних громад, що входять до складу району, а обласної ради – від кількості районів і міст обласного значення, що входять до складу району.

Системний аналіз ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» показує, що на підставі ч. 1 ст. 45 районні і обласні ради складаються з депутатів, які обираються жителями відповідного району чи області та згідно ст. 1 зазначеного Закону представляють спільні інтереси територіальних громад. Тому, за логікою при визначенні загального складу районної і обласної ради необхідно враховувати не кількість територіальних громад, що входять до складу району чи області, а чисельність населення територіальних громад. В

попередній редакції ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06.04.2004 р. відповідно до ч. 4 ст. 16 було досягнуто пропорційну залежність загального складу районної і обласної ради від чисельності жителів [82].

Остання ж редакція закону про вибори є деякою мірою поверненням до ЗУ «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14.01.1998 р., в якому згідно ч. 4 ст. 5 кількісний склад районної ради визначався з урахуванням територіальних громад, що входять до складу району і додатково загальний склад районної ради залежав від кількості територіальних громад, що входять до складу району (у разі наявності у районі до 10 (включно) територіальних громад кожна територіальна громада було представлена в районній раді не менш як 4 депутатами, від 11 до 30 (включно) – 3 депутатами, понад 30 – 2 депутатами, загальний склад районної ради не повинен був перевищувати 120 депутатів). Подібно загальний склад обласної ради залежав від кількості районів і міст обласного значення, що входили в склад області [83]. Зазначена законодавча формула визначення кількісного складу районної ради обмежувала права жителів тих територіальних громад, яких у відповідному районі більша кількість, бо виборці таких територіальних громад були представлені меншою кількістю своїх депутатів [84, с. 85].

На нашу думку, кількісний склад районної і обласної ради повинен пропорційно залежати від кількості жителів, що проживають на території відповідного району чи області. Однак, на даному етапі дану формулу застосувати не можливо, оскільки український законодавець не визначив територіальні громади району і області.

Також, вважаємо, що ситуація правової невизначеності загального складу районної і обласної ради є неприпустимою і потребує законодавчого врегулювання. На підставі діючого законодавства, коли районні і обласні ради представляють спільні інтереси місцевих територіальних громад, можливим є запропонувати визначити загальний склад районної ради в залежності від кількості територіальних громад, що входять до складу району (по 2 депутати

до районної ради від кожної місцевої громади). Склад обласної ради можна встановити пропорційно до кількості районів та міст обласного значення, що входять до складу області (по 2 депутати до обласної ради від кожного району та міста обласного значення). Дана формула не є ідеальною, тому що не встановлює прямої залежності кількісного складу районної (обласної) ради від кількості жителів, які належать до відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Але в цій формулі відображено логічне мислення: чим більше жителів проживає на території району (області), тим більше на цій території створено місцевих територіальних громад, що певною мірою пропорційно відображає кількісний склад ради відповідного рівня.

По-друге, порівнюючи кількісний склад польських і українських місцевих рад, можна відмітити, що кількісний склад місцевих рад в Україні вдвічі більше ніж в Польщі. На нашу думку прямої залежності між кількісним складом місцевої ради і якістю роботи цього органу не існує.

В українському законодавстві, подібно як в польському, передбачено підстави дострокового припинення повноважень представницького органу. Так, відповідно, до ст. 78 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» такими підставами є: 1) прийняття рішень з порушенням Конституції України, Закону про місцеве самоврядування та інших законів, прав і свобод громадян та ігнорування при цьому вимог компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом; 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання. О. Ф. Фрицький вважає, що додатковою підставою для дострокового припинення повноважень ради може бути прийняття місцевими радами рішень з порушенням прав і свобод громадян (наприклад, на особу покладаються обов'язки, не передбачені законодавством) [79, с. 170].

Право порушувати питання про дострокове припинення повноважень місцевої ради, згідно ч. ч. 2 - 4 ст. 78 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» надано територіальній громаді, голові відповідної місцевої ради та Верховній Раді України. Зокрема, територіальна громада може у будь-який час

достроково припинити повноваження місцевої ради, шляхом проведення місцевого референдуму, який призначається як на пропозицію голови цієї ради, так і на вимогу не менш як 1/10 частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу. Верховна Рада України, за наявності рішення суду про визнання актів ради незаконними та висновків відповідного її комітету, може, за ініціативою сільського, селищного, міського голови, голови обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради [17].

Як бачимо, в Україні, по-перше, існує відмінність у достроковому припиненні повноважень ради на місцевому рівні (сільської, селищної, міської) та на рівні району і області. Так, повноваження сільської, селищної, міської ради можуть бути припинені достроково як за рішенням місцевого референдуму, так і шляхом призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті ради; натомість дострокове припинення повноважень районної і обласної ради, можливе тільки шляхом призначення Верховною Радою України позачергових виборів.

По-друге, суб'єктами порушення питання щодо дострокового припинення повноважень місцевої ради шляхом проведення місцевого референдуму є голова відповідної ради або не менш як 1/10 частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу. У разі ж визнання актів сільської, селищної, міської, районної і обласної ради незаконними за рішенням суду, висновків відповідного комітету Верховної Ради, дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної і обласної ради відбувається шляхом призначення Верховною Радою позачергових виборів до цих рад. Ініціювати позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної і обласної ради може сільський, селищний, міський голова і голова обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

На нашу думку, ради, незалежно від їх рівня (місцеві чи регіональні), є представницькими органами жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, тому саме виборці мають право вирішувати чи належним чином ці органи виконують свої повноваження. І цілком, не припустимим є втручання державних органів, в особі голів державних адміністрацій, з пропозицією дострокового припинення повноважень рад шляхом призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної, обласної ради. На наш погляд, єдиною формою дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, варто визначити місцевий референдум, а єдиним повноважним суб'єктом, якому це право належить, слід визначити територіальну громаду.

Щодо внутрішньої структури, то С. Г. Серьогіна вважає, що в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» фактично встановлено уніфіковану внутрішню структуру місцевих рад одного рівня, оскільки в ньому чітко визначено їх структурні підрозділи та головні посадові особи. Вченою підкреслюється, що «на розсуд місцевої ради, по суті, тільки виноситься питання про необхідність утворення контрольних комісій, підкомісій, робочих груп» [52, с. 205].

Очевидно, що представницькі органи місцевого самоврядування, здійснюючи представництво відповідних територіальних громад, відіграють велику роль щодо організації і діяльності місцевого самоврядування, однак не менш важлива роль належить виконавчим органам місцевого самоврядування, які безпосередньо покликані втілювати в життя рішення представницьких органів та забезпечувати ефективне місцеве самоврядування.

В Польщі до 2002 року виконавчі органи всіх рівнів територіального самоврядування діяли як колегіальні органи, які обиралися представницькими органами відповідної самоврядної одиниці територіального самоврядування. ЗП «Про прямі вибори в'їта, бурмістра і президента міста» від 20 червня 2002 р. замість колегіального виконавчого органу на рівні гміни, запроваджено

одноособовий виконавчий орган, який безпосередньо обирається жителями гміни на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування на чотири роки [85].

Відповідно до змін у виборчому праві Польщі вйтом може стати громадянин Польщі, якому на день виборів виповнилось 25 років (п. 6 § 1 ст. 11 Виборчого кодексу) [86]. В польському законодавстві відсутня вимога щодо постійного проживання кандидата на вйта на території гміни, в якій обирається. І можливо, польський законодавець, має рацію, з огляду на той факт, що на рівні гміни виконавчий орган є одноособовий і обирається жителями відповідної громади, які напевно довіряють управління публічними справами даній особі. Іншим словом, це повинен бути «добрий управлінець».

Вйт виконує свої завдання за допомогою апарату гміни, який він очолює. Апарат гміни є допоміжним органом ради гміни, оскільки закон не передбачає окремого «апарату ради». Працівники апарату гміни не мають власної компетенції, а лише діють від імені і в межах повноважень визначених вйтом. Організаційну структуру і принципи функціонування апарату визначає регламент, який затверджується вйтом, що є проявом організаційної влади самоврядування [23, с. 92].

Згідно ст. 170 Конституції Польщі достроково припинити повноваження вйта можуть тільки жителі гміни шляхом проведення референдуму [3]. Ініціювати проведення референдуму у справі дострокового припинення повноважень вйта може як рада гміни, так і жителі відповідної гміни. Відповідно до ст. 5 ЗП «Про місцевий референдум» пропозицію про дострокове припинення повноважень вйта, подібно як представницьких органів самоврядних територіальних одиниць, можна внести тільки через 10 місяців від дня проведення виборів або через 10 місяців від дня проведення останнього референдуму і не пізніше 6 місяців до закінчення повноважень [81].

Однією з вагомих причин дострокового припинення повноважень вйта є не прийняття радою гміни звіту про виконання бюджету. Вйт як одноособовий виконавчий орган самоврядування несе персональну відповідальність за

виконання бюджету гміни. Наслідком цієї відповідальності є обов'язок подання періодичних звітів про хід виконання бюджету [23, с. 82-83].

Згідно ч. 1 ст. 198 ЗП «Про публічні фінанси» вїйт в строк до 31 серпня бюджетного року складає звіт про виконання бюджету за I піврїччя [87]. Рїчний звіт про виконання бюджету повинен бути поданий до 30 квітня року, наступного пїсля бюджетного року, який рада гміни може прийняти, або у разї негативної оцїнки вїдмовити у прийняттї звіту виконавчого органу. Згідно п. 4 ч. 2 ст. 18 ЗП «Про самоврядування гміни» фактично єдиною юридичною пїдставою не прийняттї звіту про виконання бюджету є негативна оцїнка його виконання [14]. Рїшення ради гміни про не прийняттї звіту вїйта є рївнозначне з ініціативою проведення референдуму про дострокове припинення повноважень вїйта. Рада гміни приймає рїшення абсолютною бїльшїстю вїд статутного складу ради. Перш нїж прийняти рїшення, рада гміни розглядає пропозицію ревізїйної комїсії у справї прийняттї звіту та висновки регіональної розрахункової палати щодо пропозицїй ревізїйної комїсії [23, с. 83-84].

Існують також інші пїдстави дострокового припинення повноважень вїйта, зокрема це можуть бути зауваження стосовно роботи вїйта в цїлому. Так, вїдповїдно до ст. 28b ЗУ «Про самоврядування гміни», рада гміни може прийняти рїшення про проведення референдуму у справї дострокового припинення повноважень вїйта з іншої причини, нїж не прийняттї звіту вїйта тїльки за пропозицією не менше 1/4 статутного складу ради. Така пропозиція вимагає письмової форми, обґрунтування причини дострокового припинення повноважень, а також висновкїв ревізїйної комїсії. Згідно до ст. 28c ЗП «Про самоврядування гміни», якщо пропозиція про прийняттї ухвали в справї проведення референдуму з іншої причини нїж не прийняттї звіту вїйта про виконання бюджету не отримає необхідної бїльшостї голосїв, наступна пропозиція може бути заявлена не ранїше нїж через 12 мїсяцїв вїд попереднього голосування [14]. Даний припис має запобїгати надмїрнїй кїлькостї заяв, що в цїлому, може перешкоджати належному функціонуванню

органів [23, с. 84-85].

Як зазначалось вище, дострокове припинення повноважень війта може наступити не тільки за ініціативою ради гміни, але також, відповідно до ст. 4 ЗП «Про місцевий референдум», за пропозицією щонайменше 10% уповноважених до голосування жителів гміни [81]. Така пропозиція може стосуватися тільки дострокового припинення повноважень війта з інших причин ніж не прийняття звіту війта про виконання бюджету.

Правління повіту є колегіальним виконавчим органом повіту. До складу правління повіту входять староста, який є його головою, віце-староста та інші члени. Відповідно до ст. 27 ЗП «Про самоврядування повіту» рада повіту обирає старосту, а також за його пропозицією інших членів правління повіту в кількості від 3 до 5 осіб впродовж трьох місяців від дня оголошення результатів виборів [15].

Прийняття радою повіту ухвали щодо вираження недовіри правлінню з виконання бюджету є рівнозначне з наданням пропозиції про дострокове припинення повноважень правління. Така пропозиція розглядається на сесії, скликаній не раніше 14 днів від дня прийняття ухвали, після ознайомлення з висновками ревізійної комісії і регіональної розрахункової палати з питань не прийняття звіту правління повіту про виконання бюджету. Голосування відбувається кваліфікованою більшістю 3/5 голосів від законодавчого складу ради, в таємному голосуванні. Дане нормативне положення зміцнює позицію правління перед радою. В разі не одержання необхідної кількості голосів правління надалі виконує свої повноваження. Рада повіту може достроково припинити повноваження правління або окремих його членів з інших підстав, ніж не прийняття звіту про виконання бюджету за пропозицією щонайменше 1/4 від законодавчого складу ради. Пропозиція вимагає письмової форми, обґрунтування підстав дострокового припинення повноважень правління, а також висновків ревізійної комісії. Припинення повноважень правління повіту або окремих його членів в т. ч. старости і віце-старости, відбувається кваліфікованою більшістю 3/5 від законодавчого складу ради, в таємному

голосуванні. Якщо пропозиція про дострокового припинення повноважень старости не отримала необхідну кількість голосів, наступна пропозиція може бути заявлена не раніше ніж через шість місяців від попереднього голосування. Дострокове припинення повноважень старости або відмова ним від посади є рівнозначне з припиненням повноважень всього складу правління повіту або складенням відмови всім правлінням. Рада повіту, на обґрунтовану пропозицію старости, може достроково припинити повноваження окремих членів правління абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини законодавчого складу ради, в таємному голосуванні.

Організацію і принципи функціонування апарату повіту визначає організаційний регламент прийнятий радою повіту за пропозицією правління. Староста є керівником виконавчого апарату повіту. На структуру апарату повіту впливають наступні чинники: географічно-просторові (наприклад, величина і географічне розташування повіту, кількість населення); рівень суспільно-господарського розвитку (ступінь безробіття, кількість підприємств в повіті); стан технічної інфраструктури і комунікації (стан публічних доріг, транспорт); стан сільського господарства та рівень розвитку сіл; стан культури, освіти, науки і здоров'я [15].

У воєводстві виконавчим органом, подібно як у повіті, є правління. До його складу входить п'ять осіб в т. ч. маршалок воєводства який очолює правління, один або два віце-маршалка та інші члени правління. Маршалка воєводства абсолютною більшістю голосів обирає сеймик в тайному голосуванні. Інших членів правління, в т. ч. віце-маршалків за пропозицією маршалка абсолютною більшістю голосів обирає сеймик в присутності не менше половини законодавчого складу сеймику [16].

В Україні, як відомо, виконавчі органи місцевого самоврядування діють тільки на місцевому рівні, на рівні району і області виконавчими органами є державні адміністрації.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Кількісний склад виконавчого комітету визначається самостійно місцевою радою. Склад, встановлюється з урахуванням величини території, чисельності мешканців, специфіки комунального господарства [52, с. 234]. Відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, ради створюються радою в межах затверджених нею структури і штатів для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

На відміну від місцевих рад, обласна і районна рада не утворює власних виконавчих органів, а має лише виконавчий апарат. Необхідність створення виконавчого апарату, виникає з того факту, що районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, а організаційно-розпорядчі (виконавчі) повноваження у відповідних сферах покладаються на районні та обласні державні адміністрації. Закон не встановлює можливих елементів виконавчого апарату ради, тому на практиці це може бути просте затвердження штатного розпису або заснування системи управлінь, відділів тощо [88, с. 30].

Особливе місце в організаційній структурі місцевого самоврядування займає сільський, селищний, міський голова, який є головною посадовою особою місцевої територіальної громади відповідно і обирається нею на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на п'ять років.

Якщо голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень або в інших випадках, його повноваження можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради [17]. Втім, оскільки голову обирає територіальна громада, на нашу думку, тільки вона шляхом референдуму може вирішувати питання про дострокове припинення його повноважень.

Досить таки цікаву конструкцію організації та діяльності виконавчих

органів місцевих рад в Україні пропонує К. Є. Соляник. Розглядаючи питання про співвідношення принципів колегіальності та єдиноначальності в діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування, порівнявши статус голови виконавчого комітету зі статусом виконавчих органів місцевого самоврядування інших країн та дослідивши структуру місцевої ради як управлінську систему, а також місце і роль в ній відповідного голови, науковець робить висновок про неефективність його діяльності, що призводить до конфліктів, протистояння з радою. Науковець вважає існування в системі місцевого самоврядування України виконавчого комітету недоцільним, і, пропонує його управлінські функції перерозподілити між місцевою радою та відповідним головою, а функції безпосереднього управління між головою й управліннями, відділами та іншими виконавчими органами [89, с. 7]. На наш погляд, за такого підходу, так насправді, не визначено хто є виконавчим органом місцевих рад, адже, мова йде про перерозподіл управлінських повноважень між головою і управліннями, відділами та іншими виконавчими органами. Така модель побудови виконавчих органів є конфліктною в своїй основі, адже, дає підстави стверджувати про наявність декількох виконавчих органів місцевих рад (голова, управління, відділи тощо).

Згідно ч. 3 ст. 11 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачена можливість у сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради не створювати виконавчий орган ради. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово [17]. Дана правова норма вказує на виконавчо-розпорядчий статус голови місцевої ради. Застосовуючи метод аналогії, правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні можна визначити як одноособовий виконавчий орган, який здійснює управління за допомогою апарату, що складається з відділів.

Дослідивши польську і українську правову та організаційну побудову виконавчих органів місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне

звернути увагу на деякі відмінності в регулюванні даного питання законодавцем двох держав. Відповідно до законодавства Польщі на рівні гміни функціонує одноособовий виконавчий орган (війт, бурмістр, президент міста), який обирається територіальною громадою і несе відповідальність перед нею за ефективність управління публічними справами на місцевому рівні, а також відповідальність перед радою за виконання тих рішень, які вона приймає. Також, варто підкреслити, що питання виконання бюджету повністю покладено на війта (бурмістра, президента міста), тобто має місце персональна відповідальність, аж до можливості дострокового припинення його повноважень. Єдиним суб'єктом, який може достроково припинити повноваження війта і тільки шляхом референдуму є територіальна громада. Щоправда, в польському законодавстві рада гміни може ініціювати дострокове припинення повноважень війта, однак, якщо в референдумі про дострокове припинення повноважень війта не буде набрано абсолютної більшості голосів, діяльність ради гміни припиняється на підставі закону. Тобто, така норма має спонукати раду гміни приймати виважені рішення щодо внесення пропозиції про дострокове припинення повноважень війта.

В Україні, виконавчі колегіальні органи місцевого самоврядування діють тільки на рівні сільських, селищних, міських рад. Комплексний порівняльно-правовий аналіз нормативних і доктринальних джерел правового статусу сільського, селищного, міського голови дозволив запропонувати визначити його одноособовим виконавчим органом місцевої ради.

Підсумовуючи вищенаведене, можна внести наступні пропозиції щодо вдосконалення українського законодавства відносно організаційно-правової побудови органів місцевого самоврядування: по-перше, запровадити в Україні пропорційну залежність кількісного складу районної ради від кількості територіальних громад, що входять до складу району (по 2 депутати до районної ради від кожної територіальної громади), кількісний склад обласної ради встановити пропорційно до кількості районів та міст обласного значення, що входять до складу області (по 2 депутати до обласної ради від кожного

району та міста обласного значення); по-друге, визначити сільського, селищного, міського голову одноособовим виконавчим органом сільської, селищної, міської ради, який здійснює управління публічними справами за допомогою апарату управління, що складається з відділів; по-третє, передбачити можливість дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови тільки шляхом проведення місцевого референдуму і тільки за ініціативи жителів відповідної територіальної громади, що мають активне виборче право.

1.4. Правовий статус депутатів місцевого самоврядування України та Польщі

Розглядаючи загальну характеристику адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування, варто також зупинитись на правовому статусі депутатів, які становлять «елементарні частинки» даного механізму. Саме депутатам, які є «головною, по-суті стратегічною, фігурою представницького органу місцевого самоврядування» [10, с. 377] територіальна громада доручає виступати від свого імені і приймати рішення по управлінню публічними справами на відповідній території.

Польська Конституція в ч. 2 ст. 169 визначає загальний порядок обрання депутатів до представницьких органів територіального самоврядування шляхом проведення виборів, які відбуваються на основі прямого, рівного, загального виборчого права в таємному голосуванні [3].

Конституція України в ч. 1 ст. 141 також закріплює положення про виборність депутатів до представницьких органів місцевого самоврядування на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять- років. Згідно ч. 5 ст. 141 Конституції голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють

виконавчий апарат ради [4].

Ефективне управління можливе лише при наявності кваліфікованих кадрів. Саме тому, європейський законодавець поставив конкретні вимоги до співробітників органів місцевого самоврядування. Так, ч. 2 ст. 6 ЄХМС, містить дві основні вимоги щодо створення належних умов їх роботи, по-перше: добір висококваліфікованого персоналу повинен відбуватись з урахуванням особистих якостей та їх компетентності, і по-друге: необхідно забезпечити належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі. Доводиться констатувати, що ні польський ні український законодавець не включив дані положення ЄХМС до законодавства про місцеве самоврядування.

Також, статтею 7 ЄХМС визначаються умови здійснення функцій виборними особами на місцевому рівні, до яких віднесено: 1) вільне здійснення обраними представниками своїх функцій; 2) отримання фінансового відшкодування витрат, здійснених під час виконання ними мандату, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення; 3) функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються виключно законом або основоположними правовими принципами [6]. М. О. Баймуратов, вважає, що серед зазначених вимог найважливішою, яка носить «скоріше імперативний характер», є умова про вільне здійснення місцевими виборними особами їхніх повноважень [79, с. 333].

Як виникає з польських і українських конституційних норм, більш детальне регулювання порядку обрання і правового статусу депутатів місцевих рад здійснюється відповідними законодавчими актами.

Згідно польського законодавства депутати ради (сеймику) обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. До 2011 року діяв ЗП «Про вибори до рад гмін, рад повітів і сеймиків воєводств», який визначав принципи і порядок

проведення місцевих виборів [90]. В 2011 році, в Польщі набрав чинності Виборчий Кодекс, що призвело до уніфікації виборчого права в даній державі. На сьогоднішній день, вибори Президента, депутатів до парламенту Польщі і Європейського Парламенту, а також до відповідних рад (сеймиків) територіального самоврядування і одноособового виконавчого органу гміни відбуваються на підставі єдиного нормативно-правового акту, яким є Виборчий Кодекс від 05 січня 2011 р.

Відповідно до п. 5 § 1 ст. 11 Виборчого кодексу, депутатом ради гміни може стати громадянин Польщі або громадянин Європейського Союзу, що не є громадянином Польщі, якому на день виборів виповнилось 18 років і який постійно проживає на території даної гміни. Депутатом ради повіту і воєводства може стати тільки громадянин Польщі, якому виповнилось 18 років і який постійно проживає на території даного повіту чи воєводства [86].

Під постійним місцем проживання, польський законодавець відповідно до ст. 25 Цивільного Кодексу [41], розуміє місцевість, в якій особа перебуває з метою постійного проживання. Втрата депутатом під час каденції, статусу постійного місця проживання є рівнозначна втраті права бути обраним, і в результаті, призводить до втрати мандата. За таких обставин, рада гміни приймає ухвалу про дострокове припинення повноважень депутата не пізніше 3 місяців з дня виникнення даної підстави [24, с. 121].

Активне виборче право до представницьких органів територіального самоврядування в Польщі, згідно п. 3 § 1 ст. 10 Виборчого кодексу, реалізується громадянами на таких самих принципах як і пасивне виборче право до цих органів [86].

В Україні, вибори депутатів місцевих рад, згідно ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», є вільними і відбуваються на основі гарантованого Конституцією України і зазначеним законом загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Відповідно до ч. 1 ст. 9 зазначеного Закону депутатом може бути обраний громадянин

України, який має право голосу і якому на день виборів виповнилося 18 років.

Активне виборче право на місцевих виборах мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад, і яким на день виборів виповнилося 18 років (ч. 1 ст. 3 Закону) [36]. Приналежність громадянина до територіальної громади визначається його місцем проживання на її території. Відповідно до абз. 5 ст. 3 ЗУ «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», під «місцем проживання» слід розуміти адміністративно-територіальну одиницю, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік [91].

В українській науковій літературі, звертається увага на встановлення законодавцем певних цензів щодо активного виборчого права до представницьких органів місцевого самоврядування. До них, зокрема, відносяться: дієздатність, досягнення повноліття на день виборів та проживання на території, де реалізується пасивне виборче право. В результаті чого, як зазначає О. В. Чернецька, «не можна стверджувати, що депутат обирається всім населенням» [92, с. 103]. На думку О. В. Батанова, депутат представляє інтереси також тих, хто за своїм статусом не має виборчого права (наприклад, іноземці, біженці), але проживає у селі, селищі, місті, сплачує місцеві податки, володіє певною нерухомістю [10, с. 377].

Варто звернути увагу, що український законодавець, не встановлює ценз осілості (пасивне виборче право) для кандидатів у депутати до представницьких органів територіальної громади. Виникає цілком слушне питання, яким чином, не будучи членом даної територіальної громади, можна стати представником її інтересів. О. В. Чернецька підкреслює, що депутат місцевої ради є представником своїх виборців та територіальної громади, а це передбачає необхідність більш глибокого розуміння та усвідомлення депутатом економічних, соціальних та інших проблем територіальної громади і відповідно компетентного виконання своїх обов'язків [92, с. 103].

Не зовсім логічно-послідовною є позиція законодавця, який в ч. 1 ст. 3 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», закріплює норму про те, що депутат

місцевої ради є повноважним і рівноправним членом відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування [93], при цьому вимоги постійного проживання на території відповідної громади не встановлено. Про необхідність закріплення цензу осілості для кандидатів до представницьких органів місцевого самоврядування, вказує П. М. Любченко, на думку якого «депутатом ради громади може бути обраний житель цієї громади, який має право голосу» [94, с. 57]. В свою чергу, О. В. Чернецька, пропонує «передбачити на законодавчому рівні, як один із цензів пасивного виборчого права кандидатів у депутати представницьких органів місцевого самоврядування, постійне проживання протягом останніх п'яти років перед виборами на території виборчого округу кандидата в депутати» [92, с. 103].

Порівнюючи законодавство України і Польщі з питань вимог, що ставляться до кандидатів у депутати місцевих рад, можна зауважити спільні риси, які стосуються вікового цензу кандидатів, а також розбіжності, пов'язані з цензом осілості. Польський законодавець встановив ценз осілості для депутатів місцевих рад у вигляді постійного проживання на території відповідної самоврядної територіальної одиниці. На нашу думку, в Україні також для депутатів місцевих рад необхідно встановити ценз осілості у вигляді місця постійного проживання на території відповідної територіальної громади, адже депутат є представником відповідної громади і повинен знати її потреби та сприяти управлінню і вирішенню публічних справ на місцевому рівні.

ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» в ч. 1 ст. 2 визначає депутата місцевої ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу, який зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування [93].

О. В. Чернецька досліджуючи конституційно-правовий статус депутата місцевої ради, вказує на особливості його правового становища, як громадського діяча, який є повноважним виборним представником

територіальної громади і рівноправним суб'єктом представницького органу місцевого самоврядування, який вирішує питання місцевого значення відповідно до Конституції, законів України та актів органів місцевого самоврядування [95, с. 7].

Повноваження депутата розпочинаються з дня відкриття першої сесії новообраної ради і припиняються в день відкриття першої сесії ради наступного скликання, крім випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його обрано. Польський депутат набуває мандат в результаті виборів, однак приступити до його виконання може тільки після складення присяги. Відмова депутата скласти присягу є рівнозначна відмові виконувати депутатський мандат [24, с. 148].

Повноваження польського депутата ради (сеймику) згідно ст. 383 Виборчого кодексу Польщі можуть припинитись достроково в разі: 1) смерті; 2) втрати пасивного виборчого права або його відсутність на день виборів (визнання депутата судом недієздатним, зміна постійного місця проживання на територію іншої самоврядної територіальної одиниці); 3) відмови депутатом скласти присягу; 4) письмової заяви депутата про складення ним депутатських повноважень; 5) порушення законодавчо встановленої заборони поєднувати мандат депутата з діяльністю, здійснення якої є не сумісне з виконанням депутатських повноважень; 6) обрання війтом; 7) несвоєчасне подання декларації про майновий стан [86].

Дострокове припинення повноважень депутата можливе тільки за рішенням відповідної місцевої ради (сеймику) протягом трьох місяців з дня виникнення обставин, що зумовлюють дострокове припинення повноважень депутата [24, с. 167-170].

Повноваження українського депутата місцевої ради можуть достроково припинитися як за рішенням відповідної ради, так і без прийняття радою такого рішення, за наявності підстав, засвідчених офіційними документами (ст. 5 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад») [93]. В першому випадку, повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково у зв'язку:

1) з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі; 2) за особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень.

Підставами дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради без прийняття рішення відповідної ради є: 1) відкликання його виборцями; 2) припинення громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України; 3) обрання або призначення його на посаду, зайняття якої не є сумісне з виконанням депутатських повноважень; 4) обрання депутатом іншої місцевої ради; 5) визнання судом недієздатним або безвісно відсутнім; 6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі, або набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення його до відповідальності за корупцію; 7) смерті.

Відповідно до польського законодавства рада (сеймик) обирає голову і заступників (1-3 в раді гміни, 1-2 в раді повіту, 2-3 в сеймику воєводства) шляхом таємного голосування абсолютною більшістю голосів в присутності не менше половини законодавчого складу ради. Цим особам забороняється входити до складу виконавчого органу територіального самоврядування. Законодавством не передбачено ані інституту президії ради (сеймику) ані делегування повноважень голови ради. Польський вчений Б. Дольницький виражає погляд, що кожна функція в раді (сеймику), в т. ч. голови, носить громадський характер [23, с. 76].

Дострокове припинення повноважень голови і заступників ради (сеймику) може відбутись за пропозицією 1/4 законодавчого складу ради абсолютною більшістю голосів в присутності не менше половини законодавчого складу ради шляхом таємного голосування [14]. Більш детально внутрішню структуру і порядок роботи ради та її органів визначає сама рада (сеймик) в ухваленому статуті.

В українській організаційно-правовій конструкції місцевої ради, подібно як в польській, існує такий структурний елемент як голова ради. Втім, правовий статус голови місцевої ради в Україні, відмінний від статусу голови

ради згідно польського законодавства. На всіх трьох рівнях територіального самоврядування в Польщі, голову і заступників обирає рада (сеймик) шляхом таємного голосування абсолютною більшістю голосів в присутності не менше половини законодавчого складу ради (сеймику).

В Україні, правовий статус сільського, селищного, міського голови різниться від статусу голови районної і обласної ради. Така розбіжність виникає з факту обрання сільського, селищного, міського голови відповідною територіальною громадою на основі загального, прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ч. 2 ст. 141 Конституції України), який одночасно очолює відповідну раду і її виконавчий орган [4]. Сільський, селищний, міський голова лише головує на засіданнях ради, водночас не визначено хто повинен здійснювати організаційно-розпорядчі функції в раді.

Іншим чином, врегульовано правовий статус голови районної і обласної ради, який обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради шляхом таємного голосування. Згідно ст. 55 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», голова районної, обласної ради організує роботу в цій раді, є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради, підписує рішення ради, протоколи її сесій, представляє раду у відносинах з іншими органами та організаціями, очолює виконавчий апарат ради, організує роботу президії (колегії) ради та здійснює інші функції. Голова працює в раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю.

Підставами дострокового припинення повноважень голови районної, обласної ради без припинення повноважень депутата ради є: 1) звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення повноважень голови ради; 2) порушення вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлених законом.

Проаналізувавши правовий статус голови місцевих рад в Польщі та

Україні, можна зауважити, що польський законодавець здійснив уніфікацію правового регулювання становища голови ради (сеймику) самоврядних територіальних одиниць, на якого, головним чином, покладено забезпечення організації роботи представницького органу. В Україні, правовий статус голови місцевої ради (сільської, селищної, міської) докорінно відрізняється від статусу голови районної (обласної) ради.

В. І. Борденюк вважає, «ліпшим той варіант, коли голова ради обирається самою радою і за посадою очолює її виконавчий орган». Дане твердження, вчений виводить з факту, обрання сільського, селищного, міського голови з метою здійснення функцій керівника виконавчого органу відповідної ради, який паралельно головує на її засіданнях, а тому його мандат та очолюваних ним органів має бути похідним від представницького органу, який уособлює територіальну громаду. В тих же випадках, коли процес обрання відповідних посадових осіб та формування виконавчих органів відбувається поза межами представницьких органів, створюється підґрунтя для постійних конфліктів між відповідними радами та сільськими, селищними, міськими головами за домінуючу роль у механізмі здійснення місцевого самоврядування. На практиці повноваження сільських, селищних, міських голів припиняються достроково саме в зв'язку з висловленням їм недовіри з боку відповідних рад [70, с. 214].

Погоджуємось з необхідністю законодавчого закріплення положення про те, що голова ради повинен обиратись самою радою. Однак, не поділяємо твердження В. І. Борденюка, що голова ради повинен за посадою очолювати її виконавчий орган. Оскільки, представницький орган покликаний приймати рішення, а виконувати їх віднесено до повноважень виконавчого органу, суміщення посад голови ради і керівника виконавчого органу є не зовсім вдалою конструкцією, з огляду на можливість голови впливати на прийняття тільки тих рішень, які будуть йому «вигідні».

Дозволимо собі також виявити деяку неузгодженість законодавчих положень з досліджуваних питань відносно правого статусу голови місцевої

ради. А саме, відповідно до ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» місцева рада є представницьким органом, до складу якого входять депутати, натомість голова місцевої ради не є її депутатом, а згідно ст. 12 зазначеного Закону посадовою особою територіальної громади, яка, до речі, навіть не має організаційно встановленої правової форми. На нашу думку, має місце правова колізія, коли голова місцевої ради не являючись її депутатом, тобто членом цього колегіального органу, здійснює в ньому організаційно-розпорядчі функції. І хоча, голова місцевої ради також обирається територіальною громадою, його повноваження, на наш погляд, є відмінні від повноважень депутата місцевої ради.

Вищезазначене, дає підстави, запропонувати українському законодавцю, надати право сільській, селищній, міській раді на першому засіданні новообраної ради обрати зі свого складу голову, який буде очолювати апарат ради і організовувати діяльність представницького органу.

На підставі ст. 57 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», районна і обласна рада може також утворювати президію (колегію) ради. Президія (колегія) ради є дорадчим органом ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, які передбачається внести на розгляд ради. Президія (колегія) ради може приймати рішення, які мають рекомендаційний характер. До складу президії (колегії) ради входять голова ради, його заступник, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Президія (колегія) ради діє на основі Положення, яке затверджується радою [17].

Основним обов'язком депутата є приймати участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких він входить, всебічно сприяти виконанню їх рішень.

Про необхідність створення комісій вирішує рада (сеймик), одночасно встановлюючи предмет їх діяльності та склад. Тому, всі питання, які стосуються структури, діяльності і завдань комісій повинен визначати статут ради (сеймику) [23, с. 78]. Комісії повинні бути професійними і мають

допомагати раді при виконанні її завдань, наприклад надавати висновки щодо проектів рішень, підготовлених виконавчим органом. Комісії підпорядковуються раді (сеймику), представляють їй свій план роботи та звіт про свою діяльність. До складу комісії ради (сеймику) входять тільки депутати. В засіданнях комісії можуть брати участь депутати, які не є її членами. Вони можуть приймати участь в дискусії і надавати пропозиції, але без права приймати участь в голосуванні.

На думку Х. Іздебського, особливий характер має ревізійна комісія до складу якої входять депутати, в тому числі представники від всіх фракцій, за винятком голови ради (сеймику) та його заступників [38, с. 145]. Головним завданням ревізійної комісії є контроль за виконанням бюджету і внесення до ради (сеймику) пропозиції про прийняття або відмови у прийнятті звіту виконавчого органу про виконання бюджету. Також ревізійна комісія може виконувати інші делеговані їй представницьким органом завдання, наприклад контролювати діяльність гмінних організаційних утворень. Принципи і порядок діяльності ревізійної комісії визначається статутом.

ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено функціонування постійних і тимчасових комісій ради. Відповідно до ст. 47 зазначеного Закону, постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Постійні комісії обираються радою з числа депутатів ради на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються відповідною радою в регламенті ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою. Постійні комісії є підзвітними раді і відповідальними перед нею. І хоча, рада самостійно вирішує питання про функціональну спрямованість постійної комісії, законодавець певною мірою в ч. 4 ст. 47 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» вказав можливі сфери її діяльності.

Як зазначає П. М. Любченко, постійні комісії зазвичай утворюються з питань: а) бюджету та соціально-економічного розвитку; б) землекористування; в) комунальної власності; г) регламенту та депутатської етики; ґ) підприємництва та промисловості; д) транспорту та зв'язку; е) охорони здоров'я та соціального захисту; є) житлово-комунального господарства; ж) екологічної політики. Також, для вивчення питань, розробки проектів рішень ради постійна комісія може створювати підготовчі комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів [52, с. 213]. На думку М. І. Корнієнко, необхідно «підтримати сформульований у літературі принцип повноти системи постійних комісій, суть якого полягає в тому, що вони в сукупності (по кількості або ж широті сфери своєї діяльності) повинні охоплювати своїм впливом усі основні сфери діяльності рад, з урахуванням, природно, кількості депутатів тієї чи іншої ради» [43, с. 660].

Окрім постійних комісій, ради можуть, на підставі ст. 48 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», утворювати тимчасові контрольні комісії, які в порівнянні з постійними комісіями здійснюють суто контрольну функцію. Тимчасові контрольні комісії є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, її назву та завдання, персональний склад комісії та її голову вважається прийнятим, якщо за це проголосувало не менше однієї третини депутатів від загального складу ради. На думку О. Кравчука, встановлена законодавцем вимога щодо голосування є «важливим елементом політико-юридичного захисту прав опозиції в місцевій раді» [88, с. 31]. Повноваження тимчасової контрольної комісії ради припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень ради, яка створила цю комісію.

Згідно польського законодавства депутати рад (сеймику) територіального самоврядування можуть створювати депутатські клуби, діяльність яких

визначається статутом структурної одиниці територіального самоврядування. Мінімальний склад депутатських клубів (в кількості не менше 3 депутатів), критерії приналежності до клубу (напр. політичні, релігійні і т.д.), а також принципи організації та діяльності клубу, на думку Б. Дольницького, повинен визначати статут. Приналежність депутатів гміни до клубу має бути добровільна. Клубам повинні надаватись тільки консультативні повноваження щодо організації і діяльності ради. Вони можуть представляти на сесії ради раніше узгоджені позиції [23, с. 72]. На думку З. Буковського, встановлення великого ліміту персонального складу депутатських клубів при невеликому складі ради є порушенням права, також, вчений вважає порушенням права вимогу про обов'язкове затвердження радою регламенту клубу до початку її діяльності [24, с. 158].

В Україні, на підставі ст. 25 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», депутати на основі взаємної згоди можуть об'єднуватися в депутатські групи для спільної роботи по здійсненню депутатських повноважень у виборчих округах, а також на підставі ст. 27 зазначеного Закону можуть створювати депутатські фракції місцевих рад, які формуються на партійній основі [93].

В цілому, права та обов'язки польського і українського депутата є подібні. Передовсім, депутат є представником територіальної громади, і, у своїй депутатській діяльності повинен керуватися інтересами територіальної громади, яка його обрала та мати постійний контакт з виборцями (вносити від їх імені пропозиції і зауваження до органів місцевого самоврядування).

Дослідивши правовий статус депутатів місцевого самоврядування України та Польщі, можна зауважити як спільні ознаки, так і відмінності. До спільних рис можна віднести віковий ценз, оскільки, пасивне виборче право для депутатів місцевих рад України та Польщі виникає по досягненню 18 років, існує аналогічність підстав дострокового припинення повноважень депутатів, а також подібний характер має коло прав та обов'язків польського і українського депутата місцевих рад. Істотні розбіжності правового статусу депутатів місцевого самоврядування в українському і польському

законодавстві пов'язані з цензом осілості, у вигляді місця постійного проживання на території відповідної територіальної громади, оскільки, польським законодавцем ценз осілості встановлений, український же законодавець такої вимоги не закріпив. А іншою, характерною відмінністю є відсутність, у депутатів сільської, селищної, міської ради, права самостійно обирати голову.

На підставі вищезазначеного, з урахуванням польського досвіду, можна запропонувати українському законодавцю: по-перше, для депутатів місцевих рад встановити ценз осілості у вигляді місця постійного проживання на території відповідної територіальної громади; по-друге, надати право сільській, селищній, міській раді на першому засіданні новообраної ради обрати зі свого складу голову, який буде очолювати виконавчий апарат ради і організовувати діяльність представницького органу.

Висновки до розділу 1

Проведені у розділі 1 наукові дослідження загальної характеристики адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі в контексті порівняльного аналізу дозволяють зробити наступні висновки.

В Польщі на всіх трьох рівнях територіального поділу держави створені самоврядні територіальні одиниці (гміна – повіт – воєводство), в зв'язку з чим самоврядування має характер «територіального». В Україні, яка також має трирівневу адміністративно-територіального структуру (місто, село, селище – район – область), самоврядування діє тільки на найнижчому щаблі (місто, село, селище), оскільки тільки на даному рівні обираються сільські, селищні, міські ради та відповідно формуються їх виконавчі органи, тому самоврядування носить назву «місьцеве самоврядування».

Аналіз нормативно-правових актів з питань закріплення підстав

функціонування місцевого самоврядування дозволив відстежити відмінність підходів в законодавстві двох держав. В Польщі, жителі в обов'язковому порядку об'єднанні у відповідну самоврядну територіальну одиницю, яка має визначені просторові межі і наділена статусом юридичної особи. В Україні, територіальній громаді лише надана можливість здійснювати місцеве самоврядування, при цьому не закріплено організаційно-правової форми функціонування територіальної громади.

Проведений аналіз польських і українських наукових джерел щодо змісту поняття «місцеве самоврядування» дозволив виділити найважливіші його складові: 1) суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, яка складається з жителів, що на законних підставах проживають на відповідній території; 2) об'єктом місцевого самоврядування є вирішення публічних справ; 3) наявність організаційної структури органів місцевого самоврядування, основу якої становлять представницькі і виконавчі органи; 4) місцеве самоврядування є формою територіальної децентралізації державного управління.

В результаті дослідження підстав функціонування місцевого самоврядування стало можливим визначити загальний характер засад (підстав) діяльності органів місцевого самоврядування: 1) діють від імені територіальної громади; 2) покликані вирішувати публічні справи; 3) мають організаційну структуру у вигляді представницьких і виконавчих органів; 4) основне призначення цих органів – здійснення управління.

Виявлено відмінність у закріпленні правового статусу органів місцевого самоврядування України і Польщі. Польський законодавець прийняв цивільно-правову конструкцію органів територіального самоврядування, які виступають від імені самоврядної одиниці, що наділена владними повноваженнями. В Україні, органи місцевого самоврядування безпосередньо наділяються статусом юридичної особи і владними повноваженнями.

Виходячи з загальних характеристик діяльності місцевого самоврядування запропоновано авторське визначення поняття «орган

місцевого (територіального) самоврядування» – це орган публічної влади, який в межах закону наділяється владними повноваженнями і за посередництвом якого територіальна громада, здійснює регулювання і управління публічними справами.

Представницькі органи місцевого самоврядування є обов'язковою складовою діяльності місцевого самоврядування. За допомогою цих органів здійснюється управління публічними справами на місцевому рівні шляхом прийняття обов'язкових рішень.

Порівняльний аналіз кількісного складу представницьких органів місцевого (територіального) самоврядування України і Польщі показує, що польським законодавцем прийнято конструкцію прямої залежності кількісного складу представницьких органів територіального самоврядування від кількості жителів, що належать до самоврядної територіальної одиниці відповідного рівня. В Україні така залежність має місце тільки на місцевому рівні (село, селище, місто).

Проведений системний аналіз законодавчих актів, що регулювали питання кількісного складу районних і обласних рад в Україні, дав можливість запропонувати внесення змін до чинного законодавства, виходячи з наступної формули: загальний склад районної ради визначити в залежності від кількості територіальних громад, що входять до складу району (по 2 депутати до районної ради від кожної місцевої громади); склад обласної ради встановити залежно від кількості районів та міст обласного значення, що входять до складу області (по 2 депутати до обласної ради від кожного району та міста обласного значення).

В польському і українському законодавстві передбачені підстави дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого (територіального) самоврядування. В Польщі, право ініціювати дострокове припинення повноважень представницького органу територіального самоврядування належить тільки територіальній громаді шляхом проведення місцевого референдуму. В Україні, визначено декілька суб'єктів, які

повноважні виступити з пропозицією дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування. В зв'язку з чим, внесено пропозицію єдиною формою дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, визначити місцевий референдум, а єдиним повноважним суб'єктом, якому це право належить, визначити територіальну громаду.

Визначено роль виконавчих органів місцевого (територіального) самоврядування, як таких, що в процесі здійснення управлінської діяльності місцевого самоврядування, покликані впроваджувати в життя управлінську волю представницьких органів місцевого самоврядування.

Встановлено, що виконавчий орган територіального самоврядування в Польщі на місцевому рівні є одноособовим, безпосередньо обирається територіальною громадою; на рівні повіту і воєводства діють колегіальні виконавчі органи, які обираються відповідними представницькими органами.

В Україні виконавчі колегіальні органи діють тільки на місцевому рівні. Досліджено, що український законодавець дуже широко визначив поняття виконавчих органів сільських, селищних, міських рад включивши до їх складу виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. Запропоновано застосовувати термін «виконавчий орган», організаційна структура якого складається з відділів, управлінь та інші допоміжних структурних одиниць. Наголошено на необхідності надати право районним і обласним радам формувати власні виконавчі органи.

На підставі проведеного комплексного аналізу правового статусу голови сільської, селищної місцевої ради, який є посадовою особою територіальної громади і приймає участь в діяльності її представницького і виконавчого органу, обґрунтовується можливість визначити його одноособовим виконавчим органом місцевої ради.

В результаті дослідження правового статусу депутатів місцевого самоврядування, наголошено, що депутат місцевого самоврядування є представником інтересів відповідної територіальної громади, в зв'язку з чим

необхідно встановити ценз осілості для кандидатів до представницьких органів місцевого самоврядування в Україні.

Порівняльний аналіз статусу голови місцевих рад України та Польщі, дозволив виявити уніфікований підхід польського законодавця до правового регулювання статусу голови представницького органу самоврядних територіальних одиниць, який покликаний забезпечити організацію роботи представницького органу. Обґрунтовано необхідність проведення такої уніфікації статусу голови місцевих рад в Україні, в зв'язку з чим запропоновано місцевим радам самостійно, зі свого складу, обирати голову, який буде здійснювати організаційно-розпорядчі функції в раді.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ

2.1. Правове регулювання публічної діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі

Для встановлення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого (територіального) самоврядування України та Польщі, важливе значення має розгляд функціонального призначення цих органів

За функціональною ознакою, В. М. Шаповал пропонує визначати місцеве самоврядування в двоякий спосіб: 1) як сукупність управлінських повноважень, здійснюваних безпосередньо населенням адміністративно-територіальної одиниці або органами, які нерідко формально виокремлені з державного механізму і 2) як діяльність населення і органів по управлінню місцевими справами [27, с. 51]. В свою чергу, О. В. Батанов зазначає, що функціональна роль місцевого самоврядування визначається специфічним змістом питань місцевого значення і саме йому воно зобов'язане своїм виникненням та існуванням [29, с. 182].

При здійсненні порівняльного аналізу адміністративно-правових засад публічної діяльності органів місцевого (територіального) самоврядування України та Польщі основоположне значення мають конституційні норми.

Конституція України на підставі ч. 1 ст. 140 визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Каталог питань місцевого значення, які вирішує місцеве самоврядування, певною мірою відображений в ч. 1 ст. 143 Конституції України (управління майном; затвердження місцевих бюджетів; встановлення місцевих податків і зборів тощо) [4]. Ю. В. Делія виражає погляд, і варто з цим погодитись, що в цій статті, скоріш за все, йдеться про повноваження органів місцевого самоврядування, а не територіальної громади,

яка не має законодавчо закріпленого статусу юридичної особи, в зв'язку з чим не може здійснювати господарські операції, набувати і відчужувати майнові права, входити у зобов'язання, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення своїх потреб тощо [96, с. 6].

Конституція Польщі в ст. ст. 15 і 16 встановлює, що територіальне самоврядування повинно вирішувати значну частину публічних завдань від свого імені і під особисту відповідальність. Відповідно до ст. 163 Основного Закону Польщі, територіальне самоврядування вирішує публічні справи, які не віднесено до компетенції інших органів публічної влади. Польський науковець Б. Дольницький вважає, що зміст цієї норми виражає принцип участі територіального самоврядування у здійсненні влади [23, с. 55]. На гміну, яка в трирівневій структурі територіального самоврядування є найнижчою (базовою) структурною одиницею і найближче до жителів, згідно ст. 164 польської конституції покладено вирішення всіх публічних справ, за винятком тих, що передані на вирішення інших структурних одиниць територіального самоврядування (повіт, воєводство) [3].

Отже, аналіз конституційних норм двох держав, дає підстави стверджувати про відмінність підходу українського і польського законодавця щодо визначення категорії справ, які покликано вирішувати місцеве самоврядування. Так, польський законодавець, вирішення значної частини публічних справ передав на користь територіального самоврядування. І це цілком зрозуміло, адже на найнижчому і середньому рівнях територіального самоврядування (гміна, повіт), органи державної влади взагалі не функціонують. Тому, всі справи на цих рівнях територіального поділу Польщі, в т.ч. державні, покликано вирішувати територіальне самоврядування.

Український законодавець передав місцевому самоврядуванню тільки вирішення питань місцевого значення. Не виключено, що до цих питань, можна віднести також державні справи, оскільки на найнижчому рівні адміністративно-територіального поділу України (село, селище, місто), функціонують тільки органи місцевого самоврядування.

Конституція України містить статтю 38, відповідно до якої «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [4]. В цій статті В. І. Борденюк, вбачає «змістовний зв'язок державного управління та місцевого самоврядування», оскільки через можливість приймати участь у місцевих виборах та референдумах реалізується конституційне право громадян на управління державними справами [30, с. 53-54]. Саме тому ним пропонується, з урахуванням відповідних положень Конституції України та ЄХМС, визначити «місцеве самоврядування» як гарантоване Конституцією право громадян України, об'єднаних у територіальні громади відповідно до системи адміністративно-територіального устрою, брати участь в управлінні державними справами у межах Конституції і законів України [97, с. 76].

При визначенні об'єкта діяльності місцевого самоврядування ключове значення будуть мати положення ЄХМС, норми якої повинні бути імплементовані до законодавств держав-учасниць. Так, в ч. 1 ст. 3 ЄХМС зазначається, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Більш того, в цьому міжнародному документі, не просто задеклароване право органів місцевого самоврядування управляти суспільними (в т.ч. державними) справами на місцевому рівні, але й закріплений реальний механізм реалізації цього права. Зокрема, в ч. 2 ст. 4 ЄХМС встановлено, що органи місцевого самоврядування, в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, що не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. До того ж, в ч. 3 ст. 4 ЄХМС, закріплюється, що муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянами [6].

Зазначене дає підстави зробити висновок, що органи місцевого

самоврядування, які є найближче до населення, не тільки мають право, але й обов'язок регулювати і управляти всією сукупністю публічних справ, за винятком тих, що віднесені до компетенції інших органів. Іншим органам може лише делегуватись виконання муніципальних функцій і тільки за умови врахування обсягу і характеру завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. На думку, польського вченого Х. Іздебського, вихідною ідеєю ЄХМС є визначення ролі місцевого самоврядування як інструменту участі громадян в управлінні суттєвою часткою публічних справ на принципах демократії і децентралізації влади [38, с. 69].

Польські і українські науковці однозначно стверджують, що в ст. 4 ЄХМС сформульований принцип субсидіарності. Хоча, як зазначає, польський вчений Х. Іздебський в даному фундаментальному документі і не вжито цієї назви [38, с. 94-95].

Інший польський вчений Б. Дольницький вважає, що в ч. 3 ст. 4 ЄХМС фактично міститься дефініція субсидіарності. Сутність принципу субсидіарності полягає у досягненні як найбільш раціонального поділу влади між окремими рівнями її структури, з урахуванням критерію ефективності. Більш того, принцип субсидіарності запобігає значному проникненню держави у функціонування суспільства. Водночас, проблемним є питання встановлення принципів поділу повноважень між державою і самоврядуванням та між окремими рівнями самоврядування. Польський вчений робить висновок, що в зв'язку з віднесенням територіального самоврядування до засад конституційного ладу і виконання ним публічних завдань, поділ повноважень повинен відбуватись, не «горизонтально» як це має місце при розподілі функцій та повноважень між органами державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а «вертикально», шляхом надання можливості іншим недержавним суб'єктам, головним чином територіальному самоврядуванню, здійснювати державні функції [23, с. 22-25].

Подібний погляд про «вертикальний» розподіл функцій та повноважень між центральними та місцевими органами публічної влади, висловлює

український вчений В. І. Борденюк. Однак, такий розподіл він пов'язує не з принципом субсидіарності, а з проявом реалізації принципу децентралізації державної влади на рівень територіальних спільнот та обраних ними у демократичний спосіб органів [48, с. 14].

Польська дослідниця Є. Новацька, в свою чергу, зазначає, що завдання держави повинні реалізовуватись територіальним самоврядуванням, яке діє в єдиній системі публічної влади. Держава здійснює тільки ті завдання, які не можуть бути виконані громадянами або їх організаціями. Право на самоврядування є правом жителів самоврядної одиниці здійснювати державне управління, яке реалізується шляхом прийняття рішень на місцевому рівні безпосередньо або через обрані органи [22, с. 41].

При розгляді поняття «субсидіарності», в польській і українській науковій літературі здійснюється посилення на енцикліку папи Пія XI, опубліковану в 1931 році з нагоди 40-ї річниці *Regum novarum*, в якій цей принцип був сформульований вперше. Основна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що публічна влада повинна втручатися лише тією мірою і в тих межах, за яких суспільство та його групи, починаючи від індивідуумів до сім'ї, територіальних громад та інших значніших груп, не в змозі задовольнити свої різнобічні потреби [22, с. 40 ; 23, с. 23 ; 61, с. 480].

Варто відмітити, що не лише польські науковці приділяють велику увагу принципу субсидіарності [22, с. 40 ; 23, с. 56 ; 38, с. 20], але й польський законодавець визнав даний принцип на конституційному рівні як основоположний при регулюванні суспільних відносин. Як зазначено в Преамбулі Основного Закону цієї держави: «...Конституцію Польської Республіки прийнято як основні права для держави, що ґрунтуються на пошані свободи і справедливості, взаємодії властей, суспільному діалозі, а також на принципі субсидіарності, що зміцнює права громадян і їх спільнот» [3].

Конституційний принцип субсидіарності знайшов своє відображення також на законодавчому рівні. Відповідно до ч. 1 ст. 6 ЗП «Про самоврядування гміни» гміна виконує всі публічні справи локального

характеру, які не віднесено до компетенції інших суб'єктів [14]. Як зазначає польський дослідник Б. Дольницький, «жителі гміни об'єднанні у самоврядну організацію самі повинні вирішувати свої справи» [23, с. 62].

На жаль, доводиться констатувати, що український законодавець не відніс принцип субсидіарності до норми найвищої юридичної сили, якою є конституційна норма.

В українській науковій доктрині про принцип субсидіарності згадується лише при аналізі відповідних положень ЄХМС. В. В. Кравченко вважає, що ч. 3 ст. 4 ЄХМС містить обидва аспекти принципу субсидіарності. А саме, «передавати повноваження від влади нижчого рівня до влади вищого рівня дозволяється лише тією мірою, якою самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому непорушною залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це можливе» [61, с. 481].

Проведений аналіз польських законодавчих актів і наукових поглядів, дає підстави стверджувати, що принцип субсидіарності знайшов реальне закріплення на законодавчому рівні і застосовується в діяльності органів територіального самоврядування, тому що на гміну, яка в трирівневій структурі територіального самоврядування є найнижчою (базовою) структурною одиницею і найближче до жителів, покладено вирішення всіх публічних справ, за винятком тих, що передані на вирішення інших структурних одиниць територіального самоврядування (повіт, воєводство). І не менш важливе твердження, виникає з ч. 2 ст. 16 Конституції Польщі, яка встановлює, що територіальне самоврядування повинно вирішувати значну частину публічних справ від свого імені і під особисту відповідальність, тобто держава фактично передала більшу частину своїх повноважень територіальному самоврядуванню.

Доводиться констатувати, що в Україні, принцип субсидіарності, який є основою всієї системи державного управління [98, с. 24], не знайшов практичного застосування. Ратифікувавши ЄХМС, в якій даний принцип

визначений як основоположний, український законодавець проігнорував його втілення на законодавчому рівні при регулюванні діяльності місцевого самоврядування, і як наслідок, при виконанні місцевим самоврядуванням публічних справ практична його реалізація не видається можливою. Хоча, на нашу думку, проблема набагато глибше, тому що для реального втілення принципу субсидіарності, необхідно змінювати всю структуру адміністративно-територіального устрою, по суті, необхідно створити реально діюче самоврядування на рівні району і області.

Варто відмітити, що принцип субсидіарності таки знайшов своє законодавче закріплення в бюджетному законодавстві України. Відповідно до положень п. 7 ч. 1 ст. 7 БКУ принцип субсидіарності означає, що розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача [99].

Отже, дозволимо собі, з урахуванням вищезазначеного, сформулювати принцип субсидіарності як основоположний в діяльності органів місцевого самоврядування. Принцип субсидіарності означає передачу державою владних повноважень щодо регулювання і управління значною часткою публічних справ органам місцевого (територіального) самоврядування з метою забезпечення ефективності їх виконання та максимально можливого наближення надання публічних послуг жителям територіальних громад.

Європейська хартія місцевого самоврядування встановлює також інші, не менш важливі принципи місцевого самоврядування: правову (статті 2 та 11), організаційну (статті 6, 7, 8, 10) та фінансову автономію (ст. 9).

Суть правової автономії, полягає в тому, що місцеве самоврядування та його органи мають свої власні повноваження, визначені Конституцією або законом, що не належать одночасно органам державної влади чи іншим органам територіального самоврядування. На жаль, даний принцип не знайшов реального втілення при здійсненні місцевого самоврядування, особливо це

стосується делегованих повноважень на районному і обласному рівні, коли районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям цілий ряд повноважень [100, с. 134-135].

Суть організаційної автономії полягає в тому, що орган місцевого самоврядування сам визначає свою власну внутрішню структуру так, щоб вона відповідала його функціям та повноваженням і забезпечувала ефективне управління.

Матеріально-фінансова автономія місцевого самоврядування та його органів забезпечується шляхом формування комунальної власності; здійснення власної фінансово-господарської діяльності; правом визначати пріоритетні напрями витрат бюджетних коштів; правом використовувати на своїй розсуд доходи місцевого бюджету, отримані додатково в ході його виконання тощо. Наявність місцевого бюджету є обов'язковою умовою самостійності місцевого самоврядування [101, с. 106-107].

Загальне поняття принципів місцевого самоврядування формулює В. В. Кравченко, під якими слід розуміти «вихідні начала, відповідно до яких здійснюються організація та функціонування місцевого самоврядування в державі» [61, с. 431]. С. В. Болдирєв в подібний спосіб визначає принципи місцевого самоврядування як «визначені Конституцією України та відповідними законами вихідні засади, що покладені в основу його організації і функціонування і визначають властивості та ознаки місцевого самоврядування» [52, с. 195]. В. С. Куйбіда розглядає принципи місцевого самоврядування як «обумовлені природою місцевого самоврядування основоположні витоки та ідеї, які лежать в основі організації та діяльності територіальної громади, органів, що формуються громадами» [102, с. 87]. Б. В. Калиновський у дисертаційному дослідженні пропонує визначати конституційні принципи місцевого самоврядування як «обумовлену природою місцевого самоврядування систему основоположних витоків та ідей, які закріплені чи впливають зі змісту Конституції та законів України і визначають організацію та діяльність громади, органів, що формуються

громадянами та самостійно управляють місцевими справами в інтересах жителів територіальної громади» [103, с. 7].

Український законодавець в ст. 4 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» до основних принципів місцевого самоврядування відніс: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законом; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами, їх органами та посадовими особами; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [17]. Тобто, в цілому, такі базові європейські принципи місцевого самоврядування як правова, організаційна і фінансова автономія та інші задекларовані в українському законодавстві.

Серед принципів місцевого самоврядування важливе значення в діяльності органів місцевого самоврядування має принцип гласності. Даний принцип дозволяє проконтролювати роботу органів місцевого самоврядування, завдяки йому досягається прозорість та відкритість діяльності органів місцевої самоврядування, їх підконтрольність, необхідність систематичного звітування про роботу перед територіальною громадою [104, с. 22 ; 105, с. 248 ; 106, с. 34].

Польський законодавець визначив принцип гласності як основоположний в діяльності органів територіального самоврядування зафіксувавши його в окремій нормі законів, що регламентують відповідні рівні територіального самоврядування. Під цим принципом, польський законодавець розуміє: право громадян на отримання інформації; можливість бути присутніми на сесіях представницьких органів і засіданнях комісій, а також доступ до документів, які стосуються виконання публічних завдань, в т. ч. до протоколів засідань органів територіального самоврядування і комісій цих органів. Порядок доступу до документів і користування ними визначається в статуті самоврядної територіальної одиниці [14 ; 15 ; 16].

Український законодавець фактично закріпив принцип гласності

діяльності органів місцевого самоврядування в ст. 1 ЗУ «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування», на підставі цієї норми громадянам та юридичним особам гарантується право на одержання, збирання, створення, поширення, використання і зберігання інформації про діяльність органів місцевого самоврядування [107].

Важливе значення при дослідженні адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування є встановлення об'єкта цієї діяльності. Як зазначає В. М. Шаповал, і варто з цим погодитись, «найбільш істотним у визначенні місцевого самоврядування, яке містить Хартія, є те, що вона називає об'єкт самоврядування – регулювання і управління істотною часткою державних справ» [27, с. 49].

Польський законодавець на конституційному рівні об'єктом територіального самоврядування визначив публічні завдання. Сам каталог публічних завдань територіального самоврядування міститься у відповідних законах, що регулюють діяльність самоврядних територіальних одиниць (гміна, повіт, воєводство). Розподіл виконання публічних завдань між різними рівнями територіального самоврядування відбувається на користь гміни, яка є найближчою до жителів, і, саме цей факт обумовлює виконання значної частки публічних завдань цією одиницею територіального самоврядування (наприклад, водо-, енерго- й газопостачання, утримання місцевого громадського транспорту, автошляхів; дошкільних закладів, початкових шкіл тощо). Повіт же виконує тільки ті завдання локального значення, які гміна не в змозі виконати (наприклад, утримання гімназій, поліції, пожежних інспекцій тощо). Самоврядування на рівні воєводства носить регіональний характер і покликане забезпечити економічний розвиток відповідних територій (наприклад, утримання вищих навчальних закладів).

На відміну від польського законодавства, в Україні, об'єкт місцевого самоврядування законодавчо визначений як вирішення питань місцевого значення, що не повністю узгоджується з положеннями ЄХМС, відповідно до якої місцеве самоврядування покликане регулювати і управляти суттєвою

часткою суспільних справ в інтересах місцевого населення.

В науковій літературі, зазначається про розбіжності, які існують між оригіналом цього міжнародного документа, викладеним англійською мовою та його офіційним перекладом на українську мову. Термін «public affairs», зокрема слово «public» означає «громадський, публічний, державний». З урахуванням контексту ЄХМС зазначений термін необхідно було б перекласти словами «публічні справи» або «громадські справи» [108, с. 30 ; 109, с. 104]. В польському законодавстві таких різночитань щодо перекладу ЄХМС польською мовою та польськими законодавчими актами не виступає, оскільки, на означення об'єкта територіального самоврядування вживається єдиний термін «публічні справи».

Доводиться констатувати, що в Україні дані розбіжності викликають численні дискусії щодо завдань, які покликане вирішувати місцеве самоврядування. В цілому, сформувались дві полярні позиції. Така відмінність наукових поглядів щодо предмету місцевого самоврядування в Україні виникає, в зв'язку з наявністю прихильників як державницької, так і громадівської теорій місцевого самоврядування.

Так, В. І. Борденюк, який є прибічником державницької теорії місцевого самоврядування, висловлює погляд про те, що «основне соціально-політичне призначення місцевого самоврядування полягає у залученні громадян до управління державними справами у сфері, співвіднесеній насамперед зі сферою виконавчої влади» [110, с. 19]. Виходячи з позиції, що органи місцевого самоврядування становлять відокремлену частину механізму держави, вважає, що саме держава в законодавчому порядку закріплює за цими органами певне коло питань місцевого значення та передбачає обов'язковість їх вирішення. З цією метою, органи місцевого самоврядування наділяються необхідними юридично-владними повноваженнями, в тому числі окремими повноваженнями органів виконавчої влади [30, с. 51].

На думку В. М. Шаповала, «локальні питання не є антагоністичними державним і не вступають з ними в суперечність». Вони найбільш оптимально

можуть реалізовуватися на місцевому рівні тому, що місцеве самоврядування — це найбільш наближений до населення рівень влади. До того ж, ці питання «не байдужі державі, оскільки у сукупності визначають якісний стан державної діяльності» [111, с. 29].

В. Куйбіда і В. Чушенко до об'єкта місцевого самоврядування відносять вирішення питань, що виникають на ґрунті спільного проживання в територіальній громаді, тобто сама громада та її самоврядні органи вирішують проблеми, які випливають із самобутніх потреб людини. Хоча, продуктивнішою, вважають, державницьку теорію, яка заперечує принципову відмінність між державою і самоврядними одиницями [28, с. 19].

О. В. Батанов, будучи прихильником громадівської теорії, вважає, що держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які потенційно здатні вирішуватися на місцях. До об'єктів локальної діяльності територіальних громад відносить передусім питання місцевого значення. Під «питаннями місцевого значення» необхідно розуміти питання (справи), які випливають із колективних інтересів місцевих жителів — членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади України [112, с. 16].

На думку Ю. В. Делії, до «питань місцевого значення» можна віднести ті питання (повноваження), які самостійно під власну відповідальність вирішуються територіальною громадою та органами місцевого самоврядування на основі ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та статуту територіальної громади і не можуть бути віднесені до повноважень державної виконавчої влади [113, с. 19].

Т. О. Карабін в дисертаційному дослідженні пропонує визначати «питання місцевого значення» як «усі справи, вирішення яких віднесено Конституцією України, законами та підзаконними нормативними актами до предметів відання органів місцевого самоврядування» [114, с. 13].

Російський вчений С. А. Старостін до «питань місцевого значення» відносить ті питання, які безпосередньо забезпечують життєдіяльність населення муніципальних утворень [115, с. 154].

Не зважаючи на спробу на теоретико-методологічному рівні дати визначення поняття «питання місцевого значення», однак, відсутність даної дефініції на законодавчому рівні, на думку М. О. Баймуратова, «зводить метаідею про повноцінне місцеве самоврядування в Україні в розряд декларацій» [116, с. 115].

Вчений-класик Ю. Панейко вважав, що провести поділ між «локальними та загальними справами просто не можливо», оскільки кожна «локальна» справа з погляду державних інтересів є одночасно «загальною» [19, с. 95].

На підставі вищенаведеного, слід констатувати, що польський і український законодавець по-різному визначили коло завдань, які покликано вирішувати місцеве самоврядування. По-перше, різниця вбачається у визначенні категорії справ, оскільки, в польському законодавстві відсутній поділ на державні справи і справи територіального самоврядування, тому використовується єдина назва «публічні справи». Відмінна ситуація є в українському законодавстві, яке виразно здійснює поділ на державну владу і владу органів місцевого самоврядування. А, звідси, виникає поділ на державні справи (ч. 1 ст. 38 Конституції України) та місцеві справи, які віднесено до компетенції місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 140, ч. 1 ст. 143 Конституції України). На нашу думку, з урахуванням положень ЄХМС, українському законодавцю, також можна уніфікувати поняття «державні справи» і «питання місцевого значення» терміном «публічні справи».

По-друге, польський законодавець передав на користь територіального самоврядування значну частину публічних справ, тобто залишивши державним органам незначну їх частку. Цим самим, реалізується один з демократичних принципів, право громадян на участь в управлінні державними справами. Український законодавець в ст. 143 Конституції України визначив лише

приблизний каталог завдань, які повинно вирішувати місцеве самоврядування. Вважаємо, за необхідне, запропонувати відповідні зміни до українського законодавства з урахуванням положень ЄХМС, на підставі яких передати значну частину публічних справ до відання місцевого самоврядування.

По-третє, серед трьох рівнів територіального самоврядування, польський законодавець значну частину публічних завдань, які максимально наближені до потреб населення (наприклад, місцеві дороги) відніс на найнижчий рівень – гміну. Інші рівні територіального самоврядування виконують тільки ті завдання, які гміна не може виконати, з огляду на їх понадгмінний характер. В Україні, здійснити подібний розподіл публічних завдань між різними рівнями місцевого самоврядування не вбачається можливим із-за відсутності регіонального самоврядування, тому фактично держава надалі в особі місцевих виконавчих органів здійснює управління місцевими справами.

З поняттям «завдання» місцевого самоврядування тісно пов'язане поняття «функції» місцевого самоврядування. В. В. Кравченко і М. В. Пітцик під функціями розуміють основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань місцевого самоврядування [42, с. 72]. О. В. Батанов в функціях місцевого самоврядування вбачає недержавну природу, за винятком делегованих державою питань, реалізація яких покладена на органи місцевого самоврядування [117, с. 22].

Відмінний погляд виражає В. І. Борденюк, розглядаючи функції органів місцевого самоврядування як похідні від функцій держави. Дане твердження виводить з тези, що компетенція органів місцевого самоврядування, яку складають власні (самоврядні) і делеговані повноваження, визначається законами України, в яких відображена державна воля [45, с. 304-310]. До основних функцій місцевого самоврядування відносить: забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст; вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; надання громадянам управлінських, соціальних та інших послуг [118, с. 20].

Отже, О. В. Батанов вказує на функції територіальних громад, які мають недержавний характер. В. І. Борденюк же вказує на функції органів місцевого самоврядування, вбачаючи в них змістовний зв'язок з функціями держави. На нашу думку, досліджуючи даний аспект, слід звернутись до ЄХМС, в якій зазначено, що муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином (ч. 3 ст.4) [6]. Поняття «владі» можна розглядати двояко. При цьому необхідно виходити з тези, що єдиним джерелом влади є народ, який може здійснювати владу безпосередньо (референдум, вибори) або через відповідні органи. Таким чином, Хартія не здійснює поділу на функції територіальних громад та функції органів місцевого самоврядування, а використовує термін «муніципальні функції», в якому, на нашу думку, відображено як функції територіальних громад, так і органів місцевого самоврядування.

З урахуванням наведеного, вважаємо, що варто було б узагальнити і використовувати єдиний термін «функції місцевого самоврядування» (муніципальні функції). Для обґрунтування такої позиції, слід звернути увагу на таке: по-перше, при слові «функції» необхідно розуміти основні напрямки діяльності. В Україні, як відомо, територіальна громада не має статусу юридичної особи, тому її можливість самостійно здійснювати муніципальну діяльність викликає певний сумнів. І, по-друге, практично не можна відмежувати функцій місцевого самоврядування від функцій органів місцевого самоврядування, з огляду на те, що органи місцевого самоврядування фактично являються виконавцями функцій місцевого самоврядування.

Досліджуючи об'єкт територіального самоврядування, який є відправним пунктом функціонування місцевого самоврядування і його органів, необхідно з'ясувати сутність таких понять як завдання, справи і компетенція, тим більше, що польський законодавець застосовує ці терміни в понятійному апараті. На думку польського вченого З. Леонського, найширшим є термін «завдання». Він застосовується у випадку, коли необхідно визначити цілі, які має досягнути в своїй діяльності самоврядування. В польському законодавстві вони

визначаються як публічні завдання, оскільки забезпечують задоволення суспільних потреб даної територіальної громади. При визначенні, які саме завдання повинні виконуватись, законодавець використовує поняття «справи», що має предметну властивість, під чим необхідно розуміти завдання певного типу. Повноваження – сукупність прав і обов'язків органу, що має встановлену юридичну форму реалізації завдань, головним чином, діяльність владного характеру (напр. прийняття актів місцевого права). Компетенція є правовою формою реалізації завдань територіального самоврядування [25, с. 21-22].

Поняття «компетенція» і «повноваження» є близькими за значення, але не є тотожними. Хоча, український законодавець ці терміни використовує як взаємозамінні. Свідченням цього є положення ст.ст. 143, 144 Конституції України [4] та ст. 25-27, 43 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [17].

Юридична енциклопедія також не проводить чіткого розмежування понять «компетенція» і «повноваження». Так, поняття «компетенція» (лат. *competentia* – відповідність, узгодженість) являє собою сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [119, с. 196]. Під «повноваженнями» необхідно розуміти сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [120, с. 590].

Поняття «компетенція» містить в собі дві складові: 1) предмети відання, до яких відносять питання місцевого значення, (наприклад, водопостачання, охорона здоров'я) та завдання, які делегуються на підставі закону [121, с. 48] і 2) повноваження, тобто визначені права і обов'язки.

В. В. Кравченко визначає «повноваження місцевого самоврядування» як визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і

обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування по здійсненню завдань та функцій місцевого самоврядування [67, с. 274]. На думку О. Ф. Фрицького «повноваження місцевого самоврядування» – це закріплені нормами муніципального права за населенням (територіальними громадами), виборними та іншими органами місцевого самоврядування, посадовими особами права і обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на своїй території. Права дають органам самоврядування можливість вибору при вирішенні того чи іншого питання. Обов'язки ж чітко регламентують дії органу при вирішенні конкретного питання [79, с. 174-176].

На наш погляд, при розмежуванні понять «компетенція» і «повноваження» місцевого самоврядування та органів місцевого самоврядування варто звернути увагу, що поняття «повноваження» є вузьким за значенням, оскільки є складовою поняття «компетенція».

В аспекті здійснюваного порівняльного аналізу українського і польського законодавства про місцеве самоврядування, слід відмітити, що місцеве самоврядування в Польщі здійснюють самоврядні територіальні одиниці, яким передано у власність комунальне майно (предмети відання) та визначено повноваження органів територіального самоврядування щодо управління цим майном.

Аналіз ст. ст. 143, 144 Конституції України, ніби дає підстави вважати, що український законодавець розмежував поняття «компетенція» і «повноваження», оскільки ст. 144 виразно вказує на повноваження органів місцевого самоврядування, а ст. 143 на компетенцію територіальних громад та утворених нею органів, яким передано в управління майно комунальної власності (предмети відання). Однак, доводиться констатувати, що ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює лише повноваження органів місцевого самоврядування.

Територіальні громади здатні лише потенційно реалізувати визначений обсяг повноважень [122, с. 43]. На практиці реальний механізм управління

комунальним майном у територіальній громаді відсутній, оскільки статусом юридичної особи наділені органи місцевого самоврядування, що дає їм можливість приймати управлінські рішення стосовно реалізації майна комунальної власності.

В. В. Мамочка розглядає поняття «адміністративні повноваження місцевого самоврядування», які являють собою основні напрямки самоврядної діяльності, що встановлені державою. Територіальна громада реалізує зазначені повноваження шляхом: формування представницьких органів влади; здійснення населенням за місцем проживання управління державними і громадськими справами в повсякденній діяльності місцевих рад та місцевими державними адміністраціями; здійснення повноважень контролю за органами місцевого управління і самоврядування [123, с. 8].

Застосувавши формально-логічний і системно-структурний методи, можна дійти висновку, що «компетенцією» місцевого самоврядування повинні наділятися територіальні громади, яким майно (предмети відання) передано у власність, а «повноваженнями» органи місцевого самоврядування, які наділяються конкретними правами і обов'язками для вирішення справ, віднесених до компетенції місцевого самоврядування.

Таким чином, дослідивши законодавчі підстави правового регулювання публічної діяльності органів місцевого самоврядування України і Польщі, можна зробити наступні висновки: по-перше, основоположним, в діяльності органів місцевого самоврядування є принцип субсидіарності, під яким необхідно розуміти «передачу державою владних повноважень щодо регулювання і управління значною часткою публічних справ органам місцевого (територіального) самоврядування з метою забезпечення ефективності їх виконання та максимально можливого наближення надання публічних послуг жителям територіальних громад»; по-друге, об'єктом місцевого самоврядування визначити «публічні справи», в зв'язку з чим, в законодавчому визначенні поняття «місцеве самоврядування» в ч. 1 ст. 140 Конституції України і ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»

замість слів «вирішувати питання місцевого значення» вжити словосполучення «здійснювати регулювання і управління публічними справами»; по-третє, визначити перелік публічних справ, які покликано вирішувати місцеве самоврядування; по-четверте, провести розмежування таких правових категорій як «компетенція» і «повноваження», в зв'язку з чим, пропонується застосовувати термін «компетенція місцевого самоврядування», яке включає комунальне майно (предмети відання), що є власністю територіальної громади і термін «повноваження органів місцевого самоврядування», тобто закріплення прав і обов'язків, якими наділяються органи для вирішення справ, віднесених до компетенції місцевого самоврядування.

2.2. Повноваження (компетенція) та функції органів місцевого самоврядування України та Польщі

При реалізації завдань місцевого самоврядування значна роль відведена органам, і це зрозуміло, адже саме вони повинні на професійній основі забезпечити регулювання і управління значною часткою публічних справ. Втім, ефективність управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, залежить від повноти наділення їх повноваженнями.

Про важливість даної проблематики свідчать норми Європейської хартії місцевого самоврядування, адже, з самого визначення місцевого самоврядування, яке містить цей міжнародний нормативно-правовий акт, виникає, що регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, належить до компетенції органів місцевого самоврядування [6].

При здійсненні порівняльного аналізу повноважень органів місцевого самоврядування України і Польщі, варто звернути увагу на відмінність у підході українського і польського законодавця щодо регулювання даних правовідносин. В Україні, органи місцевого самоврядування є юридичними

особами, які наділені повноваженнями, що мають «публічно-владний характер» [42, с. 189]. Польський законодавець прийняв цивільно-правову конструкцію органів територіального самоврядування, які діють від імені самоврядної одиниці, що є юридичною особою [38, с. 151].

Конституція Польщі не розглядає органи територіального самоврядування як окремий суб'єкт, що має владні повноваження. В ст. 166 Основного Закону Польщі дається лише загальна вказівка про компетенцію самоврядних одиниць територіального самоврядування, які покликані виконувати публічні завдання за допомогою представницьких і виконавчих органів [3].

Український законодавець, на відміну від польського, на конституційному рівні в ст. 143 Основного Закону України визначив перелік повноважень територіальних громад та утворюваних ними органів, а також перелік повноважень обласних та районних рад [4].

Більш детально повноваження органів місцевого (територіального) самоврядування регламентуються відповідними законами.

Український законодавець в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» застосовує терміни «компетенція» і «повноваження» органів місцевого самоврядування, але визначення цих понять жодний законодавчий акт не містить, тому ці поняття стали предметом наукових досліджень.

Я. В. Журавель в дисертаційному дослідженні формулює наступне визначення поняття «компетенція органів місцевого самоврядування» – це правова категорія, яка включає в себе визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами предмет відання, основне завдання, функції та повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, районних і обласних рад [31, с. 113]. Запропоноване визначення містить такий елемент як «функції органів місцевого самоврядування», тобто виникає, що поняття «функція» є складовою поняття «компетенція».

І. В. Дробуш досліджуючи функції представницьких органів місцевого самоврядування відмежовує такі правові категорії як компетенція і функції.

Компетенція є лише одним із способів здійснення функцій. Вона встановлюється, виходячи із функцій і в цьому відношенні є другорядною, похідною від них. Компетенція виражає міру належного і можливого в діяльності органів, тоді як функція є частиною фактичного змісту їх роботи. Функції органів місцевого самоврядування – це основні, тобто найбільш загальні і постійні напрями та види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань місцевого значення при оптимальному поєднанні місцевих і державних інтересів [124, с. 6-7].

П. М. Любченко при аналізі співвідношення функцій і компетенції робить висновок про те, що компетенція – це правова форма виразу функцій і юридичний засіб їх реалізації [125, с. 8].

М. І. Корнієнко зазначає, що «функції є основними елементами змісту діяльності органу», тоді як «компетенція органу є мірою належного і можливого в процесі здійснення функцій і являє собою сукупність тих повноважень (прав і обов'язків), якими орган наділяється в законі для нормального та ефективного функціонування, тобто діяльності» [126, с. 115].

О. Ф. Фрицький вважає, що «компетенція органу місцевого самоврядування» є складною правовою категорією, структура якої складається не лише з прав і обов'язків, а й предметів відання, які є першим елементом компетенції. Під предметом відання місцевого самоврядування, необхідно розуміти сфери місцевого життя, в межах яких діє передбачений законом, а, отже, і юридично компетентний в них орган. [79, с. 175].

На думку В. І. Борденюка, «компетенція органів місцевого самоврядування», як і державних органів, походить від держави, а тому при її здійсненні вони представляють не тільки територіальні громади, а й державу. З іншого боку, визначення компетенції органів місцевого самоврядування у законі означає те, що вони не можуть ухилитися від реалізації своїх повноважень або вийти за їх межі [45, с. 316-317].

Т. О. Мацелик досліджуючи поняття «компетенція органів публічної

адміністрації», виділяє наступні елементи: 1) об'єктом діяльності органу є визначена сфера суспільного життя; 2) до сфери діяльності органу належать окремі предмети відання; 3) орган наділяється конкретними повноваженнями (правами та обов'язками); 4) повноваження мають визначені межі (територію, об'єкти, час) [127, с. 81].

Польський науковець В. Мемец зазначає, що поняття «компетенція» нерозривно пов'язане з органами державної влади і місцевого самоврядування, яким відповідно до закону або на інших підставах (напр., адміністративне рішення чи домовленість) доручено виконання певних функцій в сфері адміністрування [128, с. 51].

Узагальнюючи, необхідно зазначити, що поняття «компетенція органів місцевого самоврядування» буде застосовуватись у випадку, коли окрім наданих повноважень, за органом місцевого самоврядування будуть закріплені предмети відання.

В структурі органів місцевого самоврядування провідна роль відведена представницьким органам, які діють від імені та в інтересах територіальної громади. На думку О. Ф. Фрицького, функції являючись важливим елементом правового статусу представницьких органів місцевих рад, обумовлюють конкретно-предметну визначеність цих основних органів в системі самоврядування. Вони є своєрідною основою, з якої випливають повноваження, форми і методи діяльності рад, хоча їх не можна ототожнювати з цілями, завданнями, повноваженнями представницьких органів [79, с. 172].

О. В. Чернецька вважає, що функції представницьких органів місцевого самоврядування є вихідним началом, на базі яких визначаються повноваження, а також організаційно-правова основа діяльності цих органів. В зв'язку з чим, під «функціями представницьких органів місцевого самоврядування» слід розуміти зумовлений соціально-політичним призначенням, комплекс взаємопов'язаних, взаємозумовлених та визначених конституційно-правовим статусом, основних напрямків та видів діяльності місцевих рад, які знаходять свій вираз і конкретизацію у повноваженнях, визначених Конституцією та

законами України в межах своєї компетенції щодо здійснення завдань місцевого самоврядування» [129, с. 94].

На думку польського науковця З. Буковського, виходячи з того, що рада гміни є нормотворчим і контролюючим органом, можна визначити її основні функції. До нормотворчої функції ради необхідно віднести прийняття нормативно-правових актів загальнообов'язкового характеру; контрольна функція дозволяє контролювати діяльність виконавчого органу та організаційних і допоміжних одиниць гміни [24, с. 172].

Предметним відображенням функцій є повноваження місцевого самоврядування, які є похідними від функцій. О. Ф. Фрицький визначає повноваження місцевої ради як права і обов'язки, що впливають із завдань і функцій місцевого самоврядування на відповідній території [79, с. 174].

Як зазначалось в підрозділі 2.1, український законодавець не здійснив розмежування таких понять як «повноваження» і «компетенція» органів місцевого самоврядування, тому ці поняття в нормативно-правових актах, використовуються як тотожні, такий висновок можна зробити проаналізувавши розділ II ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Як зазначає П. М. Любченко, компетенція місцевих рад є правовою формою виразу їх функцій, вона водночас служить і правовим засобом реалізації функцій [52, с. 208]. О. В. Чернецька визначає «компетенцію місцевих рад» як законодавчо закріплену сукупність прав та обов'язків (повноважень) та предметів відання для вирішення питань місцевого значення [129, с. 95].

ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» поділяє повноваження представницьких органів місцевого самоврядування на загальну та виключну компетенцію. В межах загальної компетенції згідно ст. 25 зазначеного Закону, місцеві ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими законами до їх відання. Виключна компетенція місцевих рад закріплюється у вигляді питань, які вирішуються радами лише на їх пленарних засіданнях. Щодо районних і обласних рад, то ст. 43 Закону про місцеве самоврядування закріплює лише перелік питань, які

вирішуються цими радами виключно на сесіях [17].

Виключні повноваження місцевих рад досить сталі – їх не можна змінити довільно, натомість загальні повноваження більш рухомі, але обмежені повноваженнями, які вирішуються лише на пленарних засіданнях рад [52, с. 208 ; 79, с. 177]. Закріплення виключної компетенції місцевих рад є одним із засобів забезпечення провідної ролі цих рад, тому жоден інший орган чи посадова особа місцевого самоврядування не мають права приймати рішень з питань, віднесених до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. Перелік повноважень місцевих рад є відносно визначеним, а це передбачає можливість їх розширення шляхом прийняття нових нормативно-правових актів [129, с. 95-96].

Важливе значення в діяльності органів місцевого самоврядування має розподіл повноважень між представницькими і виконавчими органами, оскільки в законі не можливо врегулювати всю діяльність, тобто виникнення законодавчих прогалин або колізій завжди є ймовірне. В цих випадках будуть з'являтися питання, якому з органів належить пріоритетність у вирішенні виниклих проблем.

Виходячи з існуючої моделі розподілу повноважень в українській системі місцевого самоврядування, В. І. Борденюк вважає, що віднесення до відання сільських, селищних, міських рад лише питань прямо визначених Конституцією та законами України послаблює роль представницьких органів у механізмі місцевого самоврядування. До проявів послаблення ролі сільських, селищних, міських рад у механізмі здійснення місцевого самоврядування можна також віднести й те, що серед виключних повноважень відповідних рад, частка тих повноважень, які безпосередньо стосуються вирішення ними питань місцевого значення та характеризують їх як органи місцевого самоврядування, є доволі незначною. Окрім цього, місцеві ради на підставі п. 19 ч. 1 ст. 43 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть передавати свої повноваження обласним та районним радам (наприклад, продаж об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних

громад і перебувають в управлінні районних і обласних рад) [45, с. 141-142].

В. І. Борденюк пропонує, і слід з цим погодитись, вирішувати питання взаємовідносин між місцевими радами та їх виконавчими органами на принципово іншій концептуальній основі. При розподілі функцій і повноважень у системі місцевого самоврядування компетенція представницького органу місцевого самоврядування має бути похідною від компетенції територіальної громади, а компетенція виконавчих органів – від компетенції відповідних рад, які безпосередньо уособлюють ці територіальні громади. В результаті такого підходу, вирішення переважної більшості питань місцевого значення, за винятком тих питань, які мають вирішуватися виключно на місцевому референдумі, має бути віднесено до повноважень відповідних рад як первинних (після територіальної громади) суб'єктів місцевого самоврядування. Натомість, виконавчі органи, які уособлюють територіальні громади опосередковано, повинні мати право вирішувати будь-які питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, за винятком тих, що вирішуються виключно територіальною громадою або відповідною радою на її пленарних засіданнях. Першооснову для розподілу повноважень у сфері місцевого самоврядування містить ч. 1 ст. 143 Конституції, яка «головні повноваження місцевого самоврядування 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. Це стосується й окремих повноважень органів виконавчої влади, якими повинні наділятися відповідні ради, а не їх виконавчі органи» [70, с. 212- 213].

О. В. Батанов зазначає, що оскільки для вирішення кожного конкретного питання місцевого життя, зважаючи на їх кількісну невизначеність, багатогранність та різноплановість, використовувати інститути прямої демократії не уявляється можливим, тому об'єктивно необхідні обрані демократичним шляхом представницькі органи, наділені відповідними повноваженнями. При розподілі функцій і повноважень між місцевими радами

та їх виконавчими органами, верховенство повинно належати раді як представницькому органу, що уособлює громаду [50, с. 26].

Щодо самоврядування на рівні району і області, то воно обумовлено лише діяльністю районних і обласних рад, які, як відомо, представляють тільки спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, розташованих в районі, області. Самого ж переліку спільних інтересів територіальних громад, принципів та порядку визнання інтересів спільними законодавством не визначено [130, с. 24]. Відсутність власних виконавчих органів районних і обласних, істотно позначається на ефективності і оперативності в їх діяльності.

О. В. Батанов висловлює погляд, що існуюча система управління по суті перетворює обласні та районні ради у деконцентровані адміністративні структури держави, а не на незалежні структури місцевого самоврядування. З одного боку, вони представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, що передбачає встановлення більш тісних стосунків з місцевими радами, а з іншого боку – повинні взаємодіяти з місцевими державними адміністраціями, оскільки, на них покладається виконання затверджених районними та обласними радами програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідного району, області, цільових програм з інших питань, районних і обласних бюджетів, а також інших повноважень, делегованих їм районними та обласними радами. Все це обумовлює специфіку їх функцій і повноважень [10, с. 384].

І. В. Дробуш наголошує на доцільності істотно розширити повноваження районних і обласних рад. В зв'язку з чим, віднести до їх компетенції вирішення питань місцевого значення, що стосуються спільних інтересів територіальних громад, значну частину яких нині вирішують місцеві державні адміністрації та утворити в структурі районних і обласних рад власні виконавчі органи, які будуть реалізовувати самоврядні та делеговані повноваження [124, с. 11].

В польському законодавстві розподіл повноважень між представницькими і виконавчими самоврядними органами різниться в залежності від рівня територіального самоврядування. До повноважень ради

гміни (місцевий рівень) належать всі справи, які віднесено до компетенції гміни, якщо законом не передбачено інше, тобто у разі виникнення сумнівів щодо того, кому належить виконання завдань на місцевому рівні, слід керуватися переважанням компетенції гміни [131, с. 14]. На рівні повіту рада також компетентна щодо вирішення всіх справ віднесених до відання повіту, за винятком тих, які закон відносить на користь виконавчих органів. На рівні воєводства діє відмінний принцип, а саме, сеймик воєводства вирішує тільки ті справи, які визначені законом, всі інші справи – відносяться до компетенції правління воєводства [38, с. 145].

Аналізуючи повноваження представницьких органів територіального самоврядування Польщі, необхідно відмітити, що всі три закони про самоврядування гміни, повіту і воєводства, визначають виключну компетенцію цих органів в подібний спосіб, з тією різницею, що рада повіту і сеймик воєводства обирають виконавчий орган, тоді як одноособовий виконавчий орган на рівні гміни обирається територіальною громадою шляхом проведення виборів.

В цілому, виключні повноваження польських представницьких органів територіального самоврядування можна класифікувати на: 1) організаційні – прийняття статуту, встановлення напрямків діяльності та прийняття звітів про діяльність виконавчого органу; 2) господарсько-майнові: прийняття економічних програм; емісія облігацій; отримання довгострокових позик тощо; 3) фінансові: прийняття бюджету, прийняття рішень щодо визначення розміру податків і зборів в межах визначених законом; 4) адміністративні: це повноваження, які можуть делегуватись органами державної влади, органами територіального самоврядування вищого рівня; 5) локально-порядкові: встановлення гербу, назв вулиць і площ, встановлення пам'ятників; 6) надання почесного громадянства; 7) прийняття локальних актів; 8) контрольні і наглядові; 9) процесуальні: звернення до суду [23, с. 100-104 ; 24, с. 173-175].

Таким чином, проведений аналіз повноважень представницьких органів місцевого самоврядування України і Польщі, показує однаковість підходу

польського і українського законодавця, щодо встановлення пріоритетності повноважень представницьких органів, які уособлюють територіальну громаду і діють від її імені, що також відповідає положенням ЄХМС.

Окрім подібності, вбачається відчутна різниця в регулюванні даного інституту в законодавствах двох держав. Першою, на нашу думку основоположною (концептуальною) відмінністю є те, що органи територіального самоврядування Польщі, не мають статусу юридичної особи, а діють від імені самоврядної одиниці, основу якої становлять жителі, що проживають на її території і, яка наділена статусом юридичної особи. Тому, в польському законодавстві визначальною рисою здійснюваних органами повноважень є завдання, які покликані виконувати самоврядні одиниці територіального самоврядування. Повноваження органів територіального самоврядування є похідними, виходячи, з тих завдань, які повинні вирішувати самоврядні одиниці. В Україні ситуація є відмінною, оскільки, юридичними особами являються органи місцевого самоврядування, український законодавець сконцентрував увагу не на завданнях місцевого самоврядування, а на повноваженнях органів місцевого самоврядування. І тільки, через повноваження органів місцевого самоврядування, можна визначити перелік питань місцевого значення, які є об'єктом місцевого самоврядування. До того ж, в Польщі, територіальному самоврядуванню належить управління значною частиною публічних справ, а це розширює повноваження органів територіального самоврядування, в т. ч. представницьких органів. Іншим словом, у польського законодавця не має необхідності широко регламентувати повноваження органів територіального самоврядування. З цього, виникає друга відмінність між встановленням переліку виключної компетенції представницьких органів територіального самоврядування України і Польщі. А саме, в польському законодавстві перелік виключних повноважень представницьких органів на всіх трьох рівнях територіального самоврядування є незначний (біля 20), тоді, як в Україні, до переліку виключної компетенції місцевих рад віднесено понад 50 позицій. Наступною відмінністю є

встановлення загальної компетенції представницьких органів місцевого самоврядування в законодавстві двох держав. В Польщі, до повноважень представницьких органів локального рівня (ради гміни і повіту) належить вирішення всіх питань, які віднесено до компетенції гміни (повіту), тобто навіть тих, які прямо не визначені законодавством. Натомість, в Україні, до загальної компетенції місцевих рад, віднесено питання, які чітко визначені законом.

Не менш важливу роль, ніж представницькі органи, в системі місцевого самоврядування України відіграє сільський, селищний та міський голова, повноваження якого визначені у ч. 4 ст. 42 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Перелік повноважень сільського, селищного, міського голови не є вичерпним, оскільки, він може здійснювати інші повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавчими актами, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчого комітету [17].

Особливий статус сільського, селищного, міського голови обумовлений тим, що не будучи органом, він фактично одночасно очолює два органи місцевого самоврядування: представницький і виконавчий. Дана специфіка його правового статусу вплинула на повноваження і функції, що здійснюються головою місцевої ради. В. І. Борденюк вважає, що повноваження сільського, селищного, міського голови мають бути похідними від повноважень відповідних рад та їх виконавчих органів, тому його повноваження не можуть визначатися поза повноваженнями відповідних рад та їх виконавчих органів, а це означає, що переважну більшість питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, він має вирішувати через раду та виконавчі органи місцевої ради [45, с. 145].

О. В. Батанов пропонує визначити «функції сільського, селищного, міського голови» як основні напрями і види муніципальної діяльності головної посадової особи територіальної громади (як гаранта реалізації права жителів – членів територіальної громади на участь в місцевому самоврядуванні) щодо

вирішення питань місцевого значення в межах законодавства [10, с. 380].

Подібне формулювання функцій сільського, селищного, міського голови здійснює В. М. Шаповал, на думку якого функції сільських, селищних, міських голів – це основні напрями та види муніципальної діяльності виборних осіб, які виражають волю та інтереси місцевих жителів, забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами, суб'єктами місцевого самоврядування в межах Конституції України і законів України. Напрями характеризують переважно зміст цієї діяльності, а види – її форми. З категорією «функція» тісно взаємопов'язані поняття «завдання», «принципи діяльності» і «компетенція» сільського, селищного, міського голови. Завдання і функції сільського, селищного, міського голови – це явища, які взаємопов'язані, але не співпадають між собою. Завдання є безпосередньою передумовою функцій. Вони визначають зміст функцій і впливають на форми та методи їх здійснення. Принципи діяльності сільського, селищного, міського голови є основними правилами здійснення цієї діяльності. Функції сільських, селищних, міських голів і принципи їх діяльності співвідносяться як зміст і форма, матеріальна і процесуальна сторони цієї діяльності, стратегія і тактика [111, с. 28-30].

Здійснюючи дисертаційне дослідження правового статусу міського голови Ю. Ю. Бальцій визначив функції міського голови як основні напрями і види його муніципальної діяльності, за допомогою яких він виражає волю та інтереси міської територіальної громади, забезпечує її стабільне функціонування через вирішення питань місцевого значення та здійснення нею відносин із державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України [132, с. 10]. Ю. М. Кириченко досліджуючи адміністративно-правові засади діяльності міського голови серед функцій виділила такі: представницькі, організаційно-розпорядчі, дозвільно-реєстраційні, контрольні тощо [133, с. 9].

Незважаючи на провідну роль представницьких органів в діяльності місцевого самоврядування, безпосереднє виконання завдань місцевого самоврядування належить їх виконавчим органам. Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про

місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи створюються сільськими, селищними, міськими, радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених законами. Основне призначення виконавчих органів місцевих рад в оперативному розпорядженні ресурсами самоврядування для найбільш повного задоволення потреб населення з урахуванням установлених представницьким органом пріоритетів і обмежень [10, с. 382].

Серед повноважень, якими український законодавець наділив органи місцевого самоврядування, найбільша їх кількість надана виконавчим органам місцевих рад, свідченням цього є статті 27-41 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», в яких не просто визначені повноваження цих органів, а й окремі галузі соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територій, тобто предмети відання. Означене, дає підстави вважати, що законодавець, більш за все, визначив не повноваження, а компетенцію виконавчих органів місцевих рад. Такий стан речей, підтверджує необхідність на законодавчому рівні здійснити розмежування понять «повноваження» і «компетенція».

Значно великий перелік повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування і предметів відання в одному законі викликає певні застереження. По-перше, чи взагалі можливо врегулювати всі питання в одному нормативному акті. Тому, слід погодитись з думкою В. І. Борденюка, який вважає, що при розподілі повноважень у системі місцевого самоврядування кращим є той варіант, за якого виконавчі органи за загальним правилом можуть вирішувати будь-які питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, за винятком тих, які мають вирішуватися виключно на місцевому референдумі або відповідними радами. Можливим є наділення виконавчих органів місцевих рад виключними повноваженнями, до яких будуть віднесені справи, що не потребують колективного розгляду і вирішення представницькими органами місцевого самоврядування [45, с. 150-151].

І, по-друге, звертає увагу, той факт, що обсяг повноважень виконавчих органів місцевих рад значно перевищує обсяг повноважень цих же рад.

Означене не узгоджується з положенням ч. 3 ст. 140 Конституції України, згідно з яким місцеве самоврядування має здійснюватися територіальними громадами в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Цілком очевидним є те, що переважна більшість повноважень, в т. ч. і органів виконавчої влади, повинна адресуватися відповідним радам як первинним (після територіальної громади) суб'єктам місцевого самоврядування [45, с. 143].

До повноважень вїйта як одноособового виконавчого органу відповідно до ст. ст. 30-31 ЗП «Про самоврядування гміни» належить виконання рішень ради гміни і завдань гміни. І хоча вїйт, як і рада гміни безпосередньо обирається громадою, свобода його діяльності обмежена обов'язком виконання вказівок ради гміни. До завдань вїйта законом віднесено: 1) підготовка проектів рішень ради гміни. 3. Буковський вважає вїйта єдиним законодавчо визначеним суб'єктом, який може готувати рішення ради гміни [24, с. 219]; 2) визначення способу виконання рішень (вирішує організаційні питання шляхом зазначення суб'єкта, який буде виконувати рішення; матеріально-фінансові – визначає джерела фінансування); 3) управління комунальним майном (здійснює одноособово, або може доручити таке управління своєму заступнику самостійно чи разом з іншою особою); 4) виконує бюджет (у межах цих повноважень отримує позики на видатки визначені бюджетом, здійснює емісію цінних паперів, бюджетних видатків; вносить пропозиції змін до бюджету гміни тощо). Вїйт як виконавчий орган гміни, яка є юридичною особою, управляє поточними справами і представляє її на зовні. Також, він являється керівником виконавчого апарату гміни, який допомагає вїйту виконувати визначені законом повноваження.

Щодо переліку повноважень правління повіту і воєводства, то він є подібний до повноважень виконавчого органу гміни. Втім, в польському законодавстві і науковій літературі серед повноважень, якими наділяються виконавчі органи повіту і воєводства, виокремлюються повноваження старости і маршалка, які відповідно очолюють правління повіту і воєводства. Особливий

характер їх повноважень виникає на підставі того, що вони виконують двоякі завдання. З одного боку, староста (маршалок) є головою правління, в зв'язку з чим до їх повноважень віднесено організацію роботи цього органу (наприклад, скликання і ведення засідань). А з іншого – закон визначає власні повноваження старости (маршалка) до яких віднесено: 1) управління поточними справами повіту (воєводства); 2) представлення повіту (воєводства) на зовні; 3) організація роботи виконавчого апарату старости (маршалка); староста додатково здійснює керівництво службами, інспекціями і охороною повіту. Закон не визначає поняття «поточних справ», в зв'язку з чим, в науковій літературі пропонується детальніше визначати їх перелік в статуті [23, с. 117]. До того ж, з огляду на те, що закон наділяє старосту (маршалка) власними повноваженнями в межах яких вони можуть одноособово приймати адміністративні рішення, в польській науковій літературі виражається погляд, що старосту (маршалка) можна вважати одноособовим органом публічної адміністрації [23, с. 118 ; 24, с. 228].

Досліджуючи повноваження виконавчих органів територіального самоврядування Польщі, можна зробити висновок, що фактично весь тягар виконання публічних завдань здійснюється одноособово. Хоча на рівні повіту і воєводства виконавчий орган є колегіальний, але наділення польським законодавцем старости і маршалка, які очолюють правління, окремими повноваженнями, визначається польською доктриною як закріплення статусу органу публічної влади, що пов'язано з можливістю приймати адміністративні рішення. По суті, таке одноособове або колегіальне керівництво виникає з конструкції юридичної особи, якою, як неодноразово підкреслювалось, є самоврядна одиниця (гміна, повіт, воєводство). Тому, навіть, якщо виконавчий орган є колегіальний, його очолює голова, який зазвичай одноособово здійснює управління поточними справами юридичної особи і виступає від її імені.

Отже, дослідивши розподіл повноважень між представницькими і виконавчими органами України і Польщі можна дійти висновку про

відмінність підходів регулювання в законодавстві двох держав. В Польщі діє принцип пріоритету повноважень територіальної громади щодо повноважень органів місцевого самоврядування, а також ради – відносно її виконавчих органів. Територіальна громада потенційно може розглядати та вирішувати будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування. Так само рада розглядає і вирішує всі питання, за винятком тих, які віднесено до виключних повноважень територіальної громади. Що ж стосується виконавчих органів ради, то вони мають вирішувати будь-які питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, за винятком тих з них, які мають вирішуватися виключно територіальною громадою та радою. В Україні, при збереженні пріоритету повноважень територіальної громади відносно органів місцевого самоврядування, повноваження рад визначаються окремо від повноважень їх виконавчих комітетів. Такий підхід обумовлює необхідність законодавчого закріплення значного переліку повноважень цих органів.

Таким чином, щодо проведеного порівняльного аналізу повноважень (компетенції) та функцій органів місцевого самоврядування України і Польщі, можна зробити наступні висновки. По-перше, в польському і українському законодавстві існує відмінність у закріпленні повноважень і компетенції органів місцевого (територіального) самоврядування. Польський законодавець наділив органи територіального самоврядування повноваженнями (правами і обов'язками) щодо реалізації завдань самоврядних територіальних одиниць. В Україні, органи місцевого самоврядування наділені компетенцією, яка включає предмети відання і повноваження цих органів. По-друге, має місце відмінність підходів польського і українського законодавця стосовно розподілу повноважень між представницькими і виконавчими органами місцевого (територіального) самоврядування. В Польщі діє принцип пріоритету повноважень представницьких органів, які розглядають і вирішують всі питання, за винятком тих, які віднесено до виключних повноважень територіальної громади. Виконавчі органи територіального самоврядування мають право вирішувати будь-які питання, віднесені до відання самоврядних

територіальних одиниць, за винятком тих, які мають вирішуватися виключно територіальною громадою та радою. В Україні, при збереженні пріоритету повноважень територіальної громади, відносно органів місцевого самоврядування, повноваження рад визначаються окремо від повноважень їх виконавчих комітетів, що може призвести до ситуації самоусунення органів при вирішенні питань, які чітко не віднесені до повноважень цих органів.

2.3. Делегування владних повноважень місцевому самоврядуванню України та Польщі

Законодавець наділяє органи місцевого самоврядування владними повноваженнями з метою реалізації ними публічних завдань, які становлять категорію власних завдань. Проте, в процесі здійснення публічної діяльності може виникати необхідність передати органам місцевого самоврядування виконання інших завдань, ніж ті, які визначені в базових законах про місцеве самоврядування. Ці завдання мають характер делегованих.

Відмінність між власними і делегованими повноваженнями полягає в тому, що власні завдання виконуються органами місцевого самоврядування самостійно, відповідно до закону, без втручання органів державної влади, за винятком нагляду, у разі вчинення дій, що суперечать закону. Натомість, при виконанні делегованих повноважень відбувається повний контроль за їх виконанням з боку суб'єкта, який здійснив таке делегування.

Розглядаючи питання делегованих повноважень місцевого самоврядування України і Польщі, слід звернути увагу на різницю в предметі правового регулювання делегування. В Польщі, держава, в особі відповідних органів публічної влади делегує завдання, а в Україні делегуються – повноваження. Перед польськими самоврядними одиницями предметно визначено що необхідно зробити без вказівки про те хто і яким чином буде виконувати завдання. Адже, відповідальним за виконання публічних завдань є

самоврядна одиниця (гміна, повіт, воєводство), яку представляють органи територіального самоврядування. Іншим словом, принцип самостійності в діяльності територіального самоврядування Польщі має реальне втілення. Натомість, в Україні, делегуються повноваження, під якими слід розуміти права і обов'язки, якими наділяються органи місцевого самоврядування для здійснення ними делегованих владних повноважень. З цього має виникати, що на практиці, має місце обмеження принципу самостійності в діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки така діяльність регламентується.

Польський дослідник Б. Дольницький зазначає, що виразом самоврядної влади, яку отримали самоврядні територіальні одиниці є право на самостійну організацію своїх справ і управління ними. Істотною рисою публічних завдань є те, що одні виникають безпосередньо з колективних потреб місцевих громад, а інші – делегуються державою [23, с. 275].

Здійснюючи порівняльний аналіз делегування владних повноважень необхідно з'ясувати такі правові категорії: 1) делегуючий суб'єкт – орган публічної влади, який делегує завдання і делегований суб'єкт – орган публічної влади, який наділяється делегованими повноваженнями; 2) об'єкт делегованих повноважень (державні чи самоврядні завдання) і 3) спосіб делегування (закон чи договір).

Аналіз нормативно-правових актів двох держав дає підстави стверджувати, що польський і український законодавець передбачили можливість делегування повноважень органам місцевого самоврядування.

Польський законодавець в ч. 2 ст. 166 Основного Закону, закріпив норму згідно якої «якщо виникає з обґрунтованих потреб держави, закон може доручити самоврядним територіальним одиницям виконання інших публічних завдань» [3]. Отже, крім власних публічних завдань, самоврядним територіальним одиницям (гміна, повіт, воєводство) можуть бути передані інші завдання, але при цьому необхідно дотримуватись критерію «обґрунтованих потреб держави» [134, с. 459].

Польський науковець Б. Дольницький, висловлює погляд, що в законах,

на підставі яких відбувається делегування завдань, повинно мати місце обґрунтування необхідності делегування завдань територіальному самоврядуванню для кожної індивідуальної категорії справ та обов'язково має зазначатись, що така передача завдань виникає з «обґрунтованих потреб держави» [23, с. 284].

Конституцією України в ч. ч. 3 і 4 ст. 143 визначено, що органам місцевого самоврядування «можуть надаватись законом окремі повноваження органів виконавчої влади». З даної правової норми виникає: по-перше, не має обов'язку передавати органам місцевого самоврядування повноваження органів виконавчої влади; по-друге, передаватись повинні лише «окремі» повноваження органів виконавчої влади. Повноваження, які передаються органам місцевого самоврядування державою повинні фінансуватись у повному обсязі за рахунок Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків чи шляхом передачі органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення наданих повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Властиве про делегування мова йде лише в ч. 6 ст. 118 Конституції України, згідно якої місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні районним і обласним радам у частині делегованих їм повноважень [4].

Отже, конституційні норми двох держав практично встановлюють можливість передачі державою своїх повноважень органам місцевого самоврядування, але обов'язку передачі державою своїх завдань органам місцевого самоврядування не має.

Делегування повноважень більшою мірою конкретизується в законах, які регулюють діяльність місцевого (територіального) самоврядування.

Польський законодавець передбачив можливість, на підставі законів, делегувати державою свої завдання самоврядним територіальним одиницям (гміна, повіт, воєводство), наприклад, підготовка і проведення

загальнодержавних виборів та референдумів. Окрім закону, повітові і гміні можуть делегуватись державні завдання відповідно до угоди між самоврядними одиницями та органами державної влади. Натомість воєводству виконання державних завдань може делегуватись виключно на підставі закону, тому не допускається укладення адміністративних угод в справі делегування завдань між воєводою, який очолює державну адміністрацію і самоврядуванням воєводства [23, с. 287].

В польському законодавстві делегуватись можуть не тільки державні, але й самоврядні завдання. Відповідно до положень нормативно-правових актів органи територіального самоврядування вищого територіального рівня можуть на підставі договору передавати виконання завдань органам нижчого територіального рівня (воєводство – повіту і гміні, повіт – гміні).

Отже, відповідно до польського законодавства делегуючим суб'єктом можуть бути органи державної влади та органи територіального самоврядування вищого адміністративно-територіального поділу, делегованим суб'єктом – тільки органи територіального самоврядування. Об'єктом делегування можуть бути державні і самоврядні завдання. Делегування може відбуватись на підставі закону чи договору.

Український законодавець в статті 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» конкретизував конституційну норму і дав законодавче визначення поняття «делеговані повноваження» – це 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 [17].

В зв'язку з тим, що ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено делегування повноважень тільки виконавчим органам місцевих рад, Я. В. Журавель у дисертаційному дослідженні пропонує скоригувати поняття «делегованих повноважень» на такі, що надаються виконавчим органам сільських, селищних міських рад [31, с. 110]. Однак, з цим визначенням можна погодитись частково. По-перше, ст. 140 Конституції

України виразно визначає органами місцевого самоврядування сільські, селищні, міські ради і їх виконавчі органи (ч. 3 цієї статті) та районні і обласні ради (ч. 4 коментованої статті) [135, с. 100]. Той факт, що законодавець не делегував повноважень місцевим радам на рівні закону, не є свідченням неможливості такого делегування в майбутньому.

По-друге, як звертає увагу Ю. В. Делія, виникає питання кому будуть делегуватись повноваження в сільських територіальних громадах, які налічують до 500 жителів, якщо в них не створено виконавчого органу, адже делегувати повноваження сільському голові не можна, бо він не є органом місцевого самоврядування, а лише посадовою особою [136, с. 46].

Отже, вважаємо неприпустимим таке вузьке трактування можливості делегування повноважень тільки на користь виконавчих органів місцевого самоврядування, тим більше, що ЄХМС таких обмежень не містить.

Варто звернути увагу, що польський законодавець в законах про територіальне самоврядування встановив гіпотетичну можливість делегування завдань територіальному самоврядуванню на підставі законів або шляхом укладення договорів, що цілком узгоджується з польськими конституційними нормами. І така позиція, на нашу думку є слушною. З урахуванням принципу субсидіарності, значна частина публічних справ повинна передаватись в управління органам територіального самоврядування, і завдання ці повинні мати характер власних. Ті ж справи, які знаходились в компетенції держави, але в ході здійснення публічної діяльності, стало зрозумілим, що їх виконання буде більш ефективним при передачі місцевому самоврядуванню, можна вважати делегованими. Отже, при визначенні повноважень як делегованих можна застосувати критерій ефективності і доцільності такої передачі органам місцевого самоврядування (наприклад, держава може делегувати органам місцевого самоврядування управління автошляхами місцевого значення).

Український законодавець проігнорував конституційну норму і в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», який, по-суті, мав би визначати тільки власні завдання місцевого самоврядування, визначив одночасно

делеговані державою повноваження органам місцевого самоврядування. Більш того, обсяг делегованих повноважень виконавчих органів місцевих рад перевищує їх власні повноваження. Втім, необхідно підкреслити, що основне призначення виконавчих органів місцевих рад – це управління публічними справами на місцевому рівні від імені територіальної громади, а не органів державної влади. Тому, вважаємо, що делегування має бути радше винятком, ніж закономірністю. Підтвердженням цього є положення ч. 5 ст. 4 ЄХМС, де зазначено наступне: «якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом». Тому, не зрозуміло, чому український законодавець, визнав положення про делегування повноважень органам місцевого самоврядування як обов'язкове.

В цьому контексті, варто звернути увагу на ч. 4 ст. 4 ЄХМС, відповідно до якої повноваження (на нашу думку, мова йде про власні повноваження), якими наділяються органи місцевого самоврядування, мають бути повними і виключними [6]. На думку польського науковця, Б. Дольницького, з метою запевнення переваги управління публічними справами самоврядними територіальними одиницями і уникнення компетенційних спорів між державою і територіальним самоврядуванням в ч. 1 ст. 4 ЄХМС встановлено, що головні повноваження самоврядних територіальних одиниць визначаються конституцією або законом. Під поняттям «головні повноваження» в ч. 1 ст. 4 необхідно розуміти власні завдання територіального самоврядування. В другому ж реченні цієї статті «однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону», фактично йдеться про делеговані завдання територіального самоврядування. Таким чином, має місце, відповідно до принципу субсидіарності, поділ завдань між державою і самоврядними територіальними одиницями. Державні завдання у випадку їх делегування набувають характер самоврядних завдань [23, с. 284].

Існуючий в Україні розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, коли значна частина

повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих», на думку Ю. М. Кириченко і А. Р. Крусян призвів до виникнення «конкуренції компетенції». Шлях розв'язання зазначеної проблеми, і необхідно з цим погодитись, вбачається в трансформації ряду повноважень із «делегованих» до «власних» повноважень органів місцевого самоврядування, а також закріплення на законодавчому рівні положення, згідно з яким повноваження можуть бути делеговані виключно на основі відповідного акта органу місцевої влади (наприклад, рішення обласної ради про делегування повноважень районній раді) [133, с. 11 ; 137, с. 11]

Окрім делегування повноважень органів виконавчої влади на користь органів місцевого самоврядування, Конституцією України та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачена можливість районних і обласних рад делегувати свої повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям. Так, ст. 118 Конституції України, ст.ст. 44, 72 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. ст. 15, 34 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» [138]. виразно вказують на підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій щодо делегованих їм повноважень районним і обласним радам.

На нашу думку, передача районними і обласними радами повноважень місцевим державним адміністраціям породжує ряд дискусійних питань. По-перше, чи така передача повноважень взагалі є делегуванням, адже ради на рівні району і області не мають своїх виконавчих органів, тому, по суті, єдиними виконавцями їх рішень є державні адміністрації.

По-друге, чи взагалі можливим є делегування від органів самоврядування до органів державної влади, адже ЄХМС вказує про можливість центральних і регіональних органів делегувати повноваження органам місцевого самоврядування, а не навпаки. Юридична природа цих органів є відмінна (державні органи призначаються, мають ієрархічну структуру і реалізують загальнодержавний інтерес, тоді як органи місцевого самоврядування обираються територіальною громадою, вирішують публічні

справи локального характеру, не мають вертикальної структури) [139, с. 22].

По-третє, стаття 44 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» містить вичерпний перелік делегованих законом місцевим державним адміністраціям повноважень районних і обласних рад [140, с. 54]. Виникає питання чи можуть ці ради передати місцевим державним органам виконання інших завдань, ніж ті що передбачені законом і виникнуть в процесі здійснення органами місцевого самоврядування публічної діяльності.

По-четверте, законодавець не розмежував повноваження державних адміністрацій на власні і делеговані, визначивши їх як основні галузеві повноваження. Наприклад, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 44 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» ради делегують відповідним державним адміністраціям повноваження щодо підготовки і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку районів і областей, цільових програм з інших питань, а з іншого боку згідно п. 1 ст. 17 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» до повноважень місцевих державних адміністрацій в галузі соціально-економічного розвитку віднесено розроблення проектів програм соціально-економічного розвитку і подання їх на виконання перед відповідною радою [141, с. 33]. Тому, виникає питання, чи взагалі доречно було в законодавстві визначати як делеговані повноваження, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад на підставі ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», якщо вони одночасно являються власними повноваженнями цих адміністрацій відповідно до ЗУ «Про місцеві державні адміністрації». Тож виникає, що місцеві державні адміністрації виконують делеговані завдання місцевого самоврядування, фактично як власні. На нашу думку єдиним шляхом усунення даних протиріч є законодавче закріплення можливості районним і обласним радам самостійно формувати свої виконавчі органи.

По-п'яте, делегування повноважень супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення (ст. 34 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації»). Дана правова

норма зобов'язує районні і обласні ради для виконання делегованих повноважень передавати місцевим державним адміністраціям, в т. ч. об'єкти комунальної власності, власником яких є територіальні громади, що, на нашу думку, викликає певні застереження щодо правомірності таких дій.

По-шосте, більшість дослідників розглядаючи питання розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування вважає неприпустимим дублювання повноважень органів, які належать до різних владних систем, що створює конфліктний характер механізму місцевої публічної влади (державної та самоврядної), результатом чого може бути фактичне протистояння, або ж підпорядкування однієї системи виконавчої влади іншій [142, с. 86 ; 143, с. 51 ; 144, с. 29].

Порівнюючи законодавство України і Польщі щодо суб'єкта, який уповноважений делегувати повноваження органам місцевого самоврядування, вбачається відчутна різниця в правовому регулюванні. В Польщі завдання органам місцевого самоврядування можуть делегувати як органи державної влади, так і органи самоврядування вищого територіального рівня. В Україні, делегувати повноваження органам місцевого самоврядування можуть тільки органи виконавчої влади, натомість делегування повноважень між органами місцевого самоврядування не вбачається можливим, оскільки самоврядування діє лише на місцевому рівні.

Відповідно до польського законодавства об'єктом делегування можуть бути державні і самоврядні завдання, в Україні ніби також державні і самоврядні повноваження є предметом делегування, але дискусійним є питання передачі самоврядних повноважень органам державної влади. Щодо способу делегування, то польський законодавець передбачив можливість делегування як на підставі закону, так і на підставі договору, згідно ж українського законодавства делегування повноважень може відбутися тільки на підставі законів.

Враховуючи необхідність вдосконалення правового регулювання відносин делегування повноважень органам місцевого самоврядування, в

Україні пропонується прийняти окремий ЗУ «Про делеговані повноваження», в якому слід визначити перелік цих повноважень, основні принципи їх фінансування та відповідальність за їх виконання [145, с. 31 ; 146, с. 9]. Необхідно зазначити, що певні кроки на шляху до прийняття такого закону законодавцем здійснено. Розроблено законопроект про делеговані повноваження, предметом регулювання якого є встановлення суб'єктів даних правовідносин, порядок та умови делегування повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; встановлення обмежень щодо делегування повноважень [147], але він вимагає подальшого вдосконалення.

На доктринальному рівні також є спроби дещо відкоригувати законодавче визначення поняття «делеговані повноваження». Г. В. Бублик досліджуючи делегування повноважень місцевим органам влади пропонує визначити делеговані повноваження як власні повноваження делегуючого суб'єкта, що надаються з метою найбільш ефективної їх реалізації делегованому суб'єкту шляхом укладення адміністративного договору або за законом [148, с. 13]. Т. О. Коломєць вважає делегування проявом децентралізації публічної адміністрації, активним залученням до виконавчих процесів територіальних громад, населення, поєднання організаційного впливу з боку держави та участі громадян [149, с. 111]. П. М. Любченко розглядає делеговані повноваження як сукупність повноважень уповноваженого суб'єкта, які за принципом доцільності та швидкого одержання соціального ефекту у визначених сферах суспільних відносин тимчасово передаються для реалізації іншому органу [150, с. 388].

Серед основних ознак юридичної природи делегованих повноважень розрізняють: 1) делегуватись можуть тільки окремі повноваження, які є частиною власної компетенції делегуючого органу; 2) право делегувати повноваження повинно бути закріплено в законі; 3) акт чи договір про делегування повинен передбачати предмет, об'єм та умови делегування; перелік повноважень; принципи і критерії, яких необхідно дотримуватись;

форму контролю при здійсненні делегованих повноважень; 4) делегування повноважень має обов'язково супроводжуватися передачею фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації суб'єктом делегованих повноважень; 5) делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за виконання делегованих повноважень [151, с. 10].

Як бачимо в дослідженнях, які проводяться останнім часом звертається увага на необхідність використання договірної форми при делегуванні повноважень місцевими органами влади. Український законодавець безпосередньо не врегулював можливість укладення договорів при делегуванні повноважень. Однак, в цілому, можливість укладення адміністративних договорів між органами місцевої влади законодавцем передбачено. Так, відповідно до статті 35 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації можуть укласти договори з органами місцевого самоврядування з метою здійснення спільних програм. На нашу думку, в цьому випадку, йдеться про публічно-правові або адміністративні договори, тому що вони укладаються між суб'єктами владних повноважень. В даному випадку ініціаторами укладення таких договорів є органи державної влади.

Щодо органів місцевого самоврядування, то в ст. ст. 60 і 61 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» український законодавець тричі визначив можливість застосування договірної форми в діяльності органів місцевого самоврядування. У всіх передбачених законодавцем випадках використання договірної форми в діяльності органів місцевого самоврядування виникає з управління об'єктами права комунальної власності або коштами місцевих бюджетів. На наш погляд, ці договори мають скоріш за все цивільно-правовий характер, оскільки, на їх підставі відбувається цивільний обіг об'єктів права комунальної власності, тому вони повинні регулюватись нормами цивільного права.

Отже, порівнюючи використання договірної форми при делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування України та Польщі, необхідно відмітити, що український і польський законодавець закріпив дану форму

діяльності органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні. Вбачається, натомість, різниця у можливості застосування договірної форми органами місцевого самоврядування при делегуванні повноважень. Так, польський законодавець дозволив використання договірної форми діяльності як між органами територіального самоврядування і державними органами, так і між самоврядними територіальними одиницями різних рівнів. В Україні, можливість укладення договорів існує лише між органами місцевого самоврядування та державними адміністраціями.

Вважаємо, за можливе законодавчо закріпити використання договірної форми діяльності між органами місцевого самоврядування України, наприклад, договір між районною (обласною) і сільською (міською) радою про делегування виконання завдань місцевим радам. В зв'язку з чим, не поділяємо погляд В. М. Кампо про можливість делегування органами місцевого самоврядування первинного рівня повноважень районним та обласним радам шляхом укладання договорів [77, с. 18], адже по-перше, класичне делегування виключає передачу повноважень знизу вгору, тобто від менш повноважного органу до більш повноважного, а по-друге, із-за відсутності у районних і обласних рад власних виконавчих органів виконання таких повноважень видається взагалі проблематичним.

Таким чином, дослідивши нормативно-правову базу і доктринальні аспекти делегування повноважень органам місцевого самоврядування України і Польщі необхідно визначити подальші шляхи вдосконалення українського законодавства.

По-перше, вважаємо, що поділ в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» повноважень на власні і делеговані веде до подальшого розмежування справ на державні (до речі, вони переважають) і місцеві, що виникають з колективних потреб територіальних громад, а це не сприяє закріпленню принципу децентралізації, який є підставою функціонування місцевого самоврядування. До того ж, в ЄХМС чітко зазначено про регулювання і управління публічними справами, тому такий надмірний поділ на власні

(самоврядні) і делеговані (державні) повноваження не узгоджується з положеннями цього нормативно-правового акта. Тому, в контексті перспективного реформування місцевого самоврядування в Україні делеговані повноваження виконавчої влади повинні трансформуватися у самоврядні повноваження територіальних колективів, тобто власні повноваження місцевого самоврядування [152, с. 245].

По-друге, на наш погляд, не припустимим є одночасне закріплення власних і делегованих повноважень, адже останні повинні виникати в ході реалізації публічних завдань.

По-третє, якщо делеговані повноваження фінансуються державою, а їх є більшість, тоді як бути з принципом матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. І взагалі, чи держава спроможна буде профінансувати таку велику кількість повноважень органів місцевого самоврядування.

По-четверте, з питань здійснення делегованих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Порядок проведення контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади регламентується постановою КМ [153], натомість відсутній правовий механізм здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень місцевими державними адміністраціям, які передаються їм обласними і районними радами.

По-п'яте, якщо більшість повноважень виконавчих органів місцевих рад є делегованими і їх здійснення контролюється органами державної влади, фактично це призводить до контролю з боку держави діяльності місцевого самоврядування, що в своїй суті суперечить поняттю місцевого самоврядування, яке є формою децентралізації державного управління.

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновки і запропонувати зміни до українського законодавства: по-перше, в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» визначити перелік лише власних

повноважень органів місцевого самоврядування; по-друге, в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачити можливість делегування повноважень шляхом укладення адміністративних договорів не тільки між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, але також між органами місцевого самоврядування різних рівнів (обласна, районна рада – місцева рада); по-третє, в ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», необхідно здійснити поділ повноважень місцевих державних адміністрацій на власні і делеговані.

2.4. Правові та організаційні форми і методи публічної діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі

Основним завданням органів місцевого самоврядування є забезпечення ефективного управління публічними справами на локальному чи регіональному рівні. Зрозуміло, що з цією метою органи місцевого самоврядування, повинні наділятися реальними повноваженнями, що є головною передумовою виконання ними завдань місцевого самоврядування. Однак, одних повноважень, які визначають потенційну можливість діяти певним чином не вистачить, важливо встановити відповідні форми та методи реалізації органами місцевого самоврядування їх прав і обов'язків. Саме встановлення ефективних форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування повинно стати запорукою виконання ними завдань місцевого самоврядування.

Термін «форма» походить від лат. *forma*, що означає вигляд, зовнішність, устрій, різновид [154, с. 294]. О. Н. Ярмиш і В. О. Серьогін під «формами діяльності органів публічної влади» розуміють однорідні дії, через які реалізуються їх функції [63, с. 66]. Т. О. Коломєць розглядає «форму діяльності суб'єктів публічної адміністрації» як зовнішньо виражену дію, волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації (посадової особи), здійснену у

рамках режиму законності та його компетенції для досягнення мети адміністрування – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єкта публічної адміністрації, які здійснюються у процесі їхньої діяльності й спрямовані на реалізацію функцій адміністрування [155, с. 136-137]. На думку А. М. Колодія і А. Ю. Олійник, «форми діяльності державних і самоврядних органів» являють собою здійснення певних, передбачених нормативно-правовими актами видів дій посадових та службових осіб законодавчих, виконавчих, судових, контрольно-наглядових органів і органів місцевого самоврядування, за допомогою яких реалізуються їх завдання і функції в межах компетенції кожного органу [62, с. 35]. Я. В. Журавель, пропонує під «формою управлінської діяльності органів місцевого самоврядування», розуміти зовнішньо виражене волевиявлення місцевих рад та їх виконавчих органів, що реалізується відповідно до законів та Конституції України в межах власної компетенції задля досягнення поставленої управлінської мети [156, с. 113].

О. Ф. Фрицький формулює «форми діяльності представницьких органів місцевого самоврядування» як основні, самостійні, конкретні, здійснювані в межах певних правових, організаційно-правових та організаційних рамок дії рад, їх органів, посадових осіб та депутатів, за допомогою яких реалізується компетенція рад та їх органів [79, с. 189].

В залежності від характеру породжуваних наслідків більшість науковців форми діяльності органів публічної влади поділяє на правові (юридичні) та організаційні (неправові) форми діяльності. Правова форма діяльності органів публічної влади пов'язана із здійсненням юридично значущих дій у регламентованому законом порядку. Вона являє собою однорідну діяльність, яка пов'язана з прийняттям правових актів і тягне за собою юридично значимі наслідки. Неправові форми діяльності органів публічної влади являють собою однорідну діяльність, що не вимагає повного юридичного оформлення, не пов'язана з вчиненням юридично значущих дій і прийняттям правових актів [63, с. 66-68 ; 155, с. 137-140 ; 157, с. 212].

Я. В. Журавель досліджуючи форми управлінської діяльності органів

місцевого самоврядування, вважає, що поділ на правові і неправові форми є не зовсім коректним, тому пропонує класифікувати їх на юридично значущі та юридично незначущі. Під юридично значущими формами управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, необхідно розуміти такі, використання яких спричиняє виникнення конкретного результату. До них відносить: видання правових актів управління, укладання адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих дій. Юридично незначущими формами управління, вважає ті, що безпосередньо юридичного значення не мають, не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату. До них відносяться організаційні дії та матеріально-технічні операції [158, с. 113-114].

Найбільш оптимальним, на наш погляд, є поділ всіх форм діяльності органів місцевого самоврядування на правові, організаційно-правові і організаційні [62, с. 35-37 ; 79, с. 189]. Щодо правових форм діяльності органів місцевого самоврядування, то серед науковців існує однотайність відносно їх видів (нормотворча, установча, правозастосовна, контрольна, інтерпретаційна). Натомість, не всі науковці розмежовують організаційно-правові і організаційні форми діяльності органів місцевого самоврядування. Вважаємо, що критерієм розмежування цих двох форм діяльності органів місцевого самоврядування є законодавча регламентація організаційно-правової форми, а також настання можливих юридичних наслідків, в разі не дотримання цих форм діяльності. Так, наприклад, згідно п. 2 ч. 1 ст. 78 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», якщо сесії місцевої ради не проводяться без поважних причин у законодавчо встановлені строки, має місце дострокове припинення повноважень відповідної ради [17].

Серед правових форм діяльності органів місцевого самоврядування провідне місце займає нормотворча діяльність, що здійснюється шляхом прийняття представницьким органом в межах своїх повноважень нормативних та інших актів, за допомогою яких суб'єкти місцевого самоврядування реалізують свої функції та компетенцію [159, с. 132]. Акти місцевих рад

приймаються у формі рішень. Специфічними ознаками та особливостями цих рішень є публічний характер, формальність, гласність рішень, чітко визначений предмет регулювання та різноманітність форм (ухвали, доручення, звернення, заяви, статuti тощо) [160, с. 69-70].

Відповідно до ч. 2 і 3 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» рада приймає рішення відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням на пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених законом. Серед стадій нормотворчого процесу місцевих рад, виділяють: перша стадія – підготовча (обґрунтування необхідності прийняття акта); друга стадія – обговорення і прийняття нормативно-правового акта; третя стадія – набрання чинності акту місцевої ради [161, с.138].

Відповідно до ч. 15 ст. 46 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» протоколи сесій та рішення сільської, селищної, міської ради підписуються особисто сільським, селищним, міським головою; районної і обласної ради – головою відповідної ради, і тільки, у разі їх відсутності – відповідно секретарем сільської, селищної, міської ради чи відповідно заступником голови районної ради чи першим заступником, заступником голови обласної ради, або, у випадках, передбачених законом, – депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні. Водночас, частиною 4 статті 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачена можливість ветовання сільським, селищним, міським головою рішення відповідної місцевої ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття та внесення його на повторний розгляд ради із обґрунтуванням зауважень. У цьому випадку, місцева рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

В. І. Борденюк виражає погляд про необхідність вдосконалення процедури подолання «вето» голови на рішення відповідної ради, оскільки,

«він не може мати переваг у вирішенні питань місцевого значення перед місцевими радами, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені і в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування» [78, с. 199].

На підставі вищезазначеного, слід вважати, що ч. 4 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» буде застосовуватись лише тоді, коли голова відповідної ради був відсутній на її засіданні, якщо ж голова був присутній на засіданні відповідної ради, коли приймалось рішення, як виникає з ч. 15 ст. 46 зазначеного Закону, він зобов'язаний його підписати [17]. Вважаємо, що не врегульованою є правова ситуація, коли сільський, селищний, міський голова був присутній на засіданні місцевої ради, але з мотивованих причин відмовляється підписувати її рішення, що, фактично, є рівнозначне із застосуванням права «вето». Тому, пропонуємо ч. 15 ст. 46 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» після слів «у разі їх відсутності» доповнити «або відмови з мотивованих причин їх підписати».

На нашу думку, той факт, що сільський, селищний, міський голова підписує рішення місцевої ради, а потім сам же очолює їх виконання, породжує деякі питання щодо їх змісту. Чи не будуть ці рішення упередженими? Така ситуація, підтверджує необхідність правового врегулювання правового статусу сільського, селищного, міського голови як одноособового виконавчого органу місцевої ради. В зв'язку з чим, необхідно надати можливість місцевій раді самостійно обирати зі свого складу голову, який би організовував діяльність відповідної ради, і, в тому числі підписував її рішення.

Я. В. Журавель, досліджуючи правовий статус органів місцевого самоврядування, вбачає за доцільне передбачити на законодавчому рівні положення, згідно з яким зобов'язати усіх присутніх на засіданні депутатів, які проголосували за прийняття певного рішення, ставити підписи під цим рішенням. Таким чином, за зміст рішення відповідатимуть всі ті, хто поставили під ним свій підпис [31, с. 121]. З такою пропозицією складно погодитись. Адже, тоді має виникати, що той хто відмовився поставити свій підпис або був

відсутній при прийнятті рішення, не несе відповідальності. Варто зазначити, що рада є колегіальним органом і відповідно до ст. 78 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», якщо рада прийняла рішення з порушенням законодавства та прав і свобод громадян, то припиняються достроково повноваження всієї ради, а не окремих депутатів.

Окрім, представницьких органів місцевого самоврядування, право здійснення нормотворчої діяльності, на підставі ч. 6 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», належить виконавчому комітету місцевої ради, який в межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою. Згідно ч. 7 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» у разі незгоди сільського, селищного, міського голови з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд ради. Я. В. Журавель, виражає погляд, що дана нормативна сентенція породжує питання: якщо сільський, селищний, міський голова не згоден з рішенням виконавчого комітету ради і зупиняє його дію своїм розпорядженням, то чи є для нього обов'язковим внесення на розгляд відповідної ради цього питання [31, с. 121]. Погоджуючись з такою позицією, варто зазначити, що виконавчий комітет видає нормативно-правові акти на виконання рішень місцевої ради, тому дійсно, не вбачається необхідності вносити головою цих питань на розгляд відповідної ради.

В Польщі, подібно як в Україні, основною формою діяльності представницьких органів територіального самоврядування є нормотворча, і це цілком зрозуміло, оскільки, ці органи покликані представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. В процесі здійснення нормотворчої діяльності рада (сеймик) приймають рішення нормативного характеру, затверджують регламент ради (сеймику), статут гміни (повіту, воєводства) тощо. Щодо нормотворчої діяльності виконавчих органів територіального самоврядування, то така діяльність є більшою мірою

винятком, ніж закономірністю, адже, головним призначенням цих органів є виконання рішень прийнятих представницьким органом. Тому, лише у ситуації, яка вимагає швидкого врегулювання, в'їт, який є одноособовим виконавчим органом гміни, має право на підставі ч. 2 ст. 41 ЗП «Про самоврядування гміни» видавати акти у формі розпорядження. Таке розпорядження повинно бути затверджене на найближчій сесії ради гміни. У випадку, якщо зазначене розпорядження, не буде передане на затвердження або буде відмовлено у його затвердженні, рада гміни визначає дату припинення його чинності. Польський законодавець, при здійсненні нормотворчої діяльності органами місцевого самоврядування пріоритет надав представницьким органам [14].

Досліджуючи нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування особливу увагу необхідно звернути на статут територіальної громади, який називають «комунальною конституцією» [162, с. 34]. Про актуальність даної проблематики свідчить велика кількість наукових публікацій присвячених статутам територіальних громад. Як відомо, український законодавець закріпив положення про наявність статуту територіальної громади факультативно, на розсуд представницького органу місцевого самоврядування. Польський законодавець, розв'язав дане питання шляхом обов'язкового прийняття статуту для територіальних громад всіх рівнів самоврядних одиниць.

На підставі ст. 169 Конституції Польщі представницькі органи відповідних самоврядних територіальних одиниць ухвалюють статuti [3]. Однак, для статутів деяких територіальних самоврядних одиниць передбачено особливий порядок їх ухвалення. Так, проект статуту гміни з населенням понад 300.000 і статут воєводства в обов'язковому порядку повинен бути узгоджений з Прем'єр Міністром [14 ; 16], в разі ухвалення статуту без такого погодження він буде вважатися недійсним. Статuti територіальних самоврядних одиниць обов'язково повинні містити наступні положення: 1) визначати внутрішню структуру і порядок діяльності їх органів; 2) принципи і порядок діяльності

ревізійної комісії; 3) порядок діяльності депутатських фракцій; 4) визначати принципи доступу до документів і користування ними; 5) посади, на які можуть призначатися працівники органів самоврядування і принципи визначення кваліфікаційних вимог до таких працівників [24, с. 109-113].

Український законодавець неоднозначно визначив роль статуту територіальної громади. З одного боку, ст. 19 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує на можливість прийняття представницьким органом місцевого самоврядування статуту територіальної громади, а з іншого – нормативно закріплено питання, які мають регулюватися статутами територіальних громад. Зокрема, до таких питань віднесено порядок формування та діяльності рад (ч. 4 ст. 10); проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (ч. 3 ст. 8); внесення місцевої ініціативи на розгляд конкретної ради (ч. 2 ст. 9); обнародування рішень ради, прийнятих з питань, внесених на її розгляд шляхом місцевої ініціативи (ч. 4 ст. 9); організація громадських слухань (ч. 4 ст. 13) [17]. Як наголошується в літературі, відсутність у переважній більшості населених пунктів України статутів територіальних громад і спеціальних положень місцевих рад про організацію та проведення громадських слухань або внесення місцевої ініціативи, обмежує реалізацію прав на участь громадян у місцевому самоврядуванні [163, с. 11].

Статут територіальної громади є нормативно-правовим актом місцевого самоврядування установчого характеру, який має вищу юридичну силу у відношенні до усіх інших правових актів суб'єктів місцевого самоврядування, приймається в особливому порядку з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на території, на яку розповсюджується юрисдикція територіальної громади [164, с. 135]. Значущість статуту полягає в тому, що він може усувати велику кількість прогалин чинного ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», особливо це стосується відсильних норм [165, с. 29].

П. М. Любченко вважає, що в статуті варто було б визначати положення щодо: 1) системи органів місцевого самоврядування та їх взаємовідносин (поділ функцій та компетенції); 2) закріплення правил обов'язкового інформування громадян про заходи, які проводяться органами місцевого самоврядування; 4) процедури проведення громадських слухань, загальних зборів громадян за місцем проживання, порядок внесення, розгляду і реалізації місцевих ініціатив тощо [166, с. 59].

І хоча, практично у переважній більшості публікацій наголошується на необхідності обов'язкового запровадження статуту територіальної громади, однак одностайності в цьому питанні не має. Так, на думку В. І. Борденюка, статuti «істотно не впливають на правовий статус місцевого самоврядування, оскільки коло питань, віднесених законом до сфери регулювання цих статутів, є досить символічним», тому «їх прийняття не є обов'язковим» [167, с. 14].

Погоджуючись з позицією переважної більшості українських науковців, вважаємо, що статут територіальної громади повинен прийматись в обов'язковому порядку представницькими органами місцевого самоврядування як основоположний місцевий нормативно-правовий акт, який дасть можливість врахувати всі особливості діяльності місцевого самоврядування на відповідній території.

В процесі реалізації органами місцевого самоврядування управлінських повноважень, важливе значення має правозастосовна форма їх діяльності, в результаті якої відбувається прийняття актів індивідуального характеру. Такі акти, в юридичній літературі, прийнято називати правозастосовними актами органу місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 1 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» представницьким органам місцевого самоврядування надана можливість, окрім нормативних, видавати інші акти, до яких можна також віднести правозастосовні. За юридичною природою правозастосовні акти мають характер індивідуальних адміністративних актів. Індивідуальні адміністративні акти можна окреслити як односторонні владні рішення уповноважених

суб'єктів публічної влади зовнішньої дії, що приймаються відповідно до встановленої законом форми, назви та процедури і визначають права та обов'язки конкретних фізичних та юридичних осіб або ж стосуються конкретної ситуації [168, с. 333].

І хоча, український законодавець, уповноважив представницькі органи місцевого самоврядування видавати правозастосовні акти (наприклад, згідно п. 30 ч. 1 ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції місцевих рад віднесено прийняття рішень щодо відчуження комунального майна), однак, вважаємо, що правозастосовний акт повинен, в переважній більшості, видаватись не представницькими а виконавчими органами місцевого самоврядування. Адже, виконавчі органи місцевого самоврядування покликані безпосередньо здійснювати поточне управління публічними справами, тому саме до їх повноважень, необхідно віднести прийняття індивідуальних рішень в конкретних справах. До того ж, ці органи працюють на постійній основі, на відміну від рад, які працюють сесійно, що в свою чергу може паралізувати процес прийняття управлінських рішень та діяльність місцевого самоврядування в цілому.

Порівнюючи законодавство України і Польщі щодо правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування, необхідно зазначити, що польський законодавець прийняття індивідуальних рішень відніс до повноважень виконавчого органу. На рівні гміни, відповідно до ч. 1 ст. 39 ЗП «Про самоврядування гміни», право видавати індивідуальні рішення належить вйту, який є одноособовим виконавчим органом. Вйт може уповноважити своїх заступників, або інших працівників виконавчого апарату видавати рішення індивідуального характеру від свого імені. Як зазначає польський науковець З. Буковський, повноваження вйта щодо видання адміністративних рішень мають виключний характер, а це означає, що жоден інший орган, в тому числі рада гміни, не можуть обмежити його самостійність щодо видання таких рішень. Більш того, якщо норма права визначає компетентними щодо прийняття індивідуального рішення органи гміни, то завжди необхідно під

таким органом розуміти війта [24, с. 221-222]. На рівні повіту і воєводства діють колегіальні виконавчі органи, які очолюють відповідно староста і маршалок. Право видавати індивідуальні рішення належить старості (маршалку), за винятком тих випадків, коли закон наділяє такими повноваженнями правління. Рішення індивідуального характеру прийняті правлінням (сеймиком) підписує староста (маршалок). В рішенні зазначаються імена та прізвища членів правління, які приймали участь у видачі даних рішень.

Як бачимо, польський законодавець, при прийнятті індивідуальних рішень, прерогативу надав виконавчим органам територіального самоврядування. До того ж, при діяльності колегіальних виконавчих органів, як це має місце на рівні повіту і воєводства, видача індивідуальних актів, здійснюється, по суті, одноособово старостою і маршалком, які очолюють ці органи.

Досліджуючи правові форми діяльності органів місцевого самоврядування, слід звернутись до такої форми управлінської діяльності як договірна. Зазначена правова форма діяльності органів місцевого самоврядування знайшла своє відображення також і на законодавчому рівні. Зокрема, в ст. ст. 60 і 61 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» український законодавець тричі визначив можливість в діяльності органів місцевого самоврядування застосувати договірну форму, але ці договори носять цивільно-правовий характер.

В науці адміністративного права розглядається поняття «адміністративного договору», під яким слід розуміти визначену актами адміністративного права угоду сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень щодо інших [155, с. 138 ; 157, с. 220 ; 169, с. 141].

Адміністративні договори регулюють правові відносини, які не можуть бути врегульовані шляхом видання адміністративного акта (наприклад, договір між двома сільськими радами про утримання в чистоті річки, що протікає на кордоні цих самоврядних утворень) [170, с. 178]. Органи місцевого

самоврядування є суб'єктами адміністративного права, тому цілком очевидною є можливість в процесі здійснення ними управлінської діяльності використання такої форми як адміністративний договір.

Законодавче визначення поняття «адміністративний договір» міститься в п. 14 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, під яким необхідно розуміти «дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди» [171, с. 40-41].

В юридичній літературі, Я. В. Журавель, пропонує під «адміністративним договором органу місцевого самоврядування» розуміти угоду, однією стороною якої є представницький орган чи його виконавчі органи, та зміст якої спрямований на встановлення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади [31, с. 127].

Як зазначає В. І. Курило, «визначення меж диспозитивності при укладенні адміністративних договорів» має стати важливим завданням науки адміністративного права. «Нормативне визначення рівня свободи сторін при укладенні публічно-правового договору дозволить значно впорядкувати сферу їх укладення, створить демократичну правову основу надання управлінських послуг, зробить цей процес більш чітким, зрозумілим та законодавчо врегульованим» [172, с. 21].

Польський законодавець в законах, які регулюють територіальне самоврядування також закріпив договірну форму діяльності самоврядних одиниць, від імені яких управління здійснюють органи територіального самоврядування. Самоврядні територіальні одиниці (гміна, повіт, воєводство), з одного боку, можуть виступати учасниками адміністративних правовідносин, оскільки, є суб'єктами наділеними владними повноваженнями щодо регулювання і управління публічними справами, в цих випадках договір буде мати характер адміністративного. А з іншого боку, самоврядні територіальні одиниці є юридичними особами, які здійснюють управління комунальною

власністю та господарську діяльність, в зв'язку з чим можуть укладати цивільно-правові договори як учасники цивільних правовідносин. І хоча, як зазначає З. Леонський, в господарському обороті форми цивільного права є ефективнішими ніж адміністративні форми, однак, необхідно пам'ятати, що орган територіального самоврядування є органом публічної влади, тому при укладенні договорів цивільного права, його діяльність обмежується нормами адміністративного права [25, с. 40-41].

З урахуванням зазначеного, можна запропонувати в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачити можливість укладення адміністративних договорів між органами державної влади і органами місцевого самоврядування щодо виконання останніми публічних завдань на підставі вищезазначених договорів.

Серед інших правових форм діяльності органів місцевого самоврядування розрізняють реєстраційні та інші юридично-значущих дії, які підтверджують юридичні факти. ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює значний перелік реєстраційних дій, що здійснюють виконавчі органи місцевих рад (наприклад, реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів; видача документів, що посвідчують право власності на землю; реєстрація актів громадянського стану) [31, с. 127-128].

Польський законодавець, в законах про територіальне самоврядування, не визначив детальної регламентації повноважень органів територіального самоврядування щодо здійснення ними реєстраційних дій. Втім, на підставі окремих законів на органи територіального самоврядування покладено повноваження щодо здійснення реєстраційних дій. Згідно ЗП «Про акти цивільного стану» та розпорядження Міністра внутрішніх справ і адміністрації до складу виконавчого апарату гміни входять організаційні одиниці, які здійснюють реєстрацію народження, шлюбу і смерті [173 ; 174]. В Україні, такими повноваженнями, згідно ЗУ «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» [175], наділені як державні органи, так і виконавчі органи місцевого самоврядування.

Окрім правових форм діяльності органів місцевого самоврядування, необхідно виділити організаційно-правові форми діяльності цих органів, оскільки, за їх допомогою реалізуються правові форми діяльності органів місцевого самоврядування. До організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування відносяться: сесії представницьких органів місцевого самоврядування; засідання виконавчих комітетів рад, постійних комісій; робота депутатів на всій території відповідної територіальної громади; організація і проведення місцевих референдумів, загальних зборів громадян; місцеві ініціативи членів територіальної громади; громадські слухання [176, с. 17-18].

Український і польський законодавець визначили сесію основною організаційно-правовою формою діяльності представницьких органів місцевого самоврядування. В цілому, в законодавстві двох держав, порядок скликання і проведення сесій є подібний. Існують деякі відмінності, але вони, на наш погляд не є суттєвими, наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 46 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» перша сесія новообраної сільської, селищної, міської ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради в кількості, яка забезпечує повноваження складу ради [17], а згідно ч. 2 ст. 20 ЗП «Про самоврядування гміни» перша сесія новообраної ради гміни скликається головою попереднього складу ради протягом семи днів після оголошення результатів виборів до рад на території всієї держави [14].

Організаційні форми діяльності органів місцевого самоврядування – це вид діяльності органів місцевого самоврядування щодо здійснення їх завдань і функцій у межах визначеної компетенції. Вони не тягнуть за собою правових наслідків. Можна виділити внутрішньоорганізаційну і матеріально-технічну форми діяльності органів місцевого самоврядування.

Внутрішньоорганізаційна форма діяльності органів місцевого самоврядування має забезпечити ефективність організаційно-правових форм діяльності цих органів, їх нормального функціонування. Більшою мірою,

внутрішньоорганізаційна форма діяльності органів місцевого самоврядування стосується голови відповідної ради, який здійснює підготовку сесій та виконавчого органу місцевого самоврядування, який повинен забезпечити виконання рішень представницького органу. При організаційних формах діяльності особливого значення набуває досвід голів рад та депутатів, який здобувається на підставі професійних знань, практичних навичок, організаторських здібностей, а також конкретних і обґрунтованих заходів, що розробляються і здійснюються представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування.

Польський науковець З. Буковський вважає, що до повноважень голови ради (сеймику) належить тільки організація роботи і ведення її засідань. Під організацією роботи ради (сеймику) необхідно розуміти наступні дії: скликання сесії, встановлення порядку проведення засідань, підготовка сесії, передача прийнятих рішень виконавчому органу, координація роботи комісій ради і т.д. [24, с. 180]. Голова може передати виконання своїх функцій заступнику. В разі відсутності голови (наприклад, хвороба, відрядження) і не встановлення ним заступника, ці функції виконує найстарший за віком заступник. Отже, жодних інших функцій голови, крім організаційних, ані в статуті ані в інших нормативно-правових актах ради (сеймику) не можна визначати.

Організаційні форми набувають великого значення в діяльності виконавчих органів, адже, саме вони управляють комунальною власністю та здійснюють поточну діяльність місцевого самоврядування. В Україні, виконавчі органи місцевого самоврядування є колегіальними і діють лише на місцевому рівні. Відповідно до ст. 53 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» засідання виконавчого комітету скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою або його заступником в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць. Означене, дає підстави вважати, що поточні справи місцевого самоврядування сільський, селищний, міський голова вирішує одноособово або доручає їх вирішення заступнику (заступникам).

Польський законодавець, в ст. 31 ЗП «Про самоврядування гміни» чітко визначив, що вїйт, який є одноособовим виконавчим органом гміни, управляє її поточними справами. На думку Б. Дольницького, оскільки польський законодавець термін «поточні справи» вмістив в розділі під назвою «Майно», необхідно розуміти, що поняття «поточні справи» буде відноситись лише щодо управління майном, яке є комунальною власністю [23, с. 118]. Відповідно до ч. 1 ст. 46 ЗП «Про самоврядування гміни» вїйт може вчиняти юридичні дії особисто або доручити заступнику вчиняти їх самостійно чи разом з іншою особою визначеною вїйтом. Якщо внаслідок вчинення юридичної дії виникають грошові зобов'язання, необхідна контрасигнатура головного бухгалтера або уповноваженої ним особи [14].

На рівні повіту і воєводства діють колегіальні виконавчі органи територіального самоврядування. Роботу правління організовує голова правління (в повіті – староста, у воєводстві – маршалок). З. Буковський до організаційних дій старости і маршалка, яких в польській юридичній доктрині прийнято вважати самостійними органами, відносить: скликання, встановлення порядку денного і ведення засідань, виконання завдань правління [24, с. 228]. Відповідно до ст. 48 ЗП «Про самоврядування повіту» вчиняти юридичні дії майнового характеру від імені повіту можуть два члени правління або один член правління і особа уповноважена правлінням [15]. Від імені воєводства юридичні дії, на підставі ст. 57 ЗП «Про самоврядування воєводства», вчиняє маршалок, який очолює правління разом з членом правління воєводства, якщо інше не визначене статутом [16]. Сеймик воєводства може надати маршалку повноваження одноособово вчиняти інші юридичні дії, ніж визначені статутом. Правління воєводства може доручити працівникам виконавчого апарату вчинення юридичних дій, пов'язаних з поточною діяльністю воєводства.

Матеріально-технічні форми діяльності органів місцевого самоврядування можна поділити на дві групи: матеріальні і технічні. Ці форми реалізуються секретарем та апаратом ради і виконавчого органу. До матеріальних форм діяльності органів місцевого самоврядування прийнято

відносити операції, пов'язані з постачанням, прийманням та передачею матеріальних, грошових та інших коштів, а також майна, устаткування тощо. До дій технічного характеру відносять всі допоміжні технічні операції, пов'язані з забезпеченням місцевих рад та їх виконавчих органів усім необхідним; додержання необхідної форми при виданні правових актів; систематизація та кодифікація нормативних актів; інформаційно-довідкова робота; всі види статистичної роботи та діловодство.

Дослідивши форми діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі, можна запропонувати наступне визначення поняття: «форми діяльності органів місцевого самоврядування» є зовнішнім виразом реалізації органами місцевого самоврядування законодавчо визначених владних повноважень щодо регулювання і управління публічними справами. Всі форми діяльності органів місцевого самоврядування можна поділити на правові, організаційно-правові і організаційні. Провідну роль в діяльності органів місцевого самоврядування відіграють правові форми, серед яких важливе значення має нормотворча і правозастосовна форми. В Україні подальшого вдосконалення потребує договірна форма, яка дозволяє органам місцевого самоврядування, які є різновидом органів публічної влади, діяти на рівних і співпрацювати з органами державної влади.

З поняттям «форми діяльності органів місцевого самоврядування» тісно взаємопов'язане поняття «методи діяльності органів місцевого самоврядування». Форма управління дає життя методам, а через них – і функціям управління. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль способу (засобу) управляючого впливу [169, с. 147].

Метод (від грец. *methodos* – шлях, дослідження чи пізнання) є способом організації практичного і теоретичного освоєння дійсності, зумовлений закономірностями розглядуваного об'єкта [177, с. 478]. Під «методом» будь-якої діяльності необхідно розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [169, с. 146]. Методи управлінської діяльності – це способи, засоби

досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління [119, с. 617].

На думку В. Б. Авер'янова, методи управління безпосередньо характеризують практичну реалізацію функцій, способи здійснення керуючими суб'єктами владно-організуючого впливу на керовані об'єкти. Методи вказують «як робити», а функції «що робити» [178, с. 257]. Методи управління є сукупністю прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу [179, с. 92].

Методи публічного управління О. В. Кузьменко і О. Г. Стрельченко, пропонують розуміти як «способи, прийоми практичної реалізації завдань і функцій публічної адміністрації на основі закріпленою за нею компетенції, у встановлених межах і у відповідній формі, з метою найбільш ефективного вирішення питань і досягнення максимальної ефективності управління щодо задоволення загальних публічних інтересів» [180, с. 19].

О. Н. Ярмиш і В. О. Серьогін розглядають «методи діяльності органів публічної влади» як конкретні прийоми і способи організації роботи та безпосереднього функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування [63, с. 69]. На думку Т. О. Коломоєць «методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації» є сукупністю засобів, способів здійснення функцій суб'єкта публічної адміністрації, впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти публічної діяльності [155, с. 140-141]. А. М. Колодій і А. Ю. Олійник формулюють «методи діяльності державних і самоврядних органів та територіальних громад» як способи, засоби і прийоми, що застосовуються в межах визначених форм з метою здійснення завдань і функцій органів (територіальних громад), що зумовлені їх компетенцією [62, с. 38]. Я. В. Журавель під «методами управлінської діяльності органів місцевого самоврядування» пропонує розуміти способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організуючого впливу місцевих рад та її виконавчих органів на об'єкти, які віднесені до їх ведення» [31, с. 144].

О. Ф. Фрицький визначає «методи діяльності рад» як «засоби, які застосовуються в межах певних форм з метою здійснення їх повноважень» [79, с. 191]. В. С. Куйбіда, поділяє методи органів місцевого самоврядування на дві групи: по-перше, це прийоми, способи дій у процесі управління, а по-друге, це способи пізнання змін у суспільному житті громадян в результаті реалізації управління [102, с. 46].

В своїй діяльності, органи місцевого самоврядування покликані здійснювати управління суттєвою часткою публічних справ, в зв'язку з чим наділяються владними повноваженнями, що обумовлює необхідність використання ними управлінських методів. Серед характерних ознак методів діяльності органів публічної влади можна виділити: 1) реалізуються в процесі здійснення публічної діяльності; 2) виражають управлінський вплив суб'єктів управління на об'єкти управління, становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний); 3) в методах публічної діяльності завжди виражаються повноваження владного характеру; 4) використовуються суб'єктами управління як засіб реалізації закріплених за ними повноважень; 5) методи, як і будь-який зміст, мають свою форму, своє зовнішнє вираження [155, с. 141 ; 157, с. 186].

В адміністративному праві серед загальних методів управління традиційно розрізняють: 1) метод переконання; 2) метод заохочення; 3) метод адміністративного примусу [157, с. 187; 169, с. 148-151 ; 181, с. 86-87 ; 182, с. 68-69].

Метод переконання являє собою сукупність засобів, за допомогою яких органи місцевого самоврядування, в своїй діяльності здійснюють вплив на формування у громадян, посадових і службових осіб розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів (роз'яснювальна робота серед населення, проведення семінарів тощо).

Метод заохочення, певною мірою доповнює метод переконання, оскільки, є сукупністю засобів діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованих на стимулювання позитивної поведінки громадян, посадових і

службових осіб (присвоєння почесного звання, грошові премії тощо).

Якщо ж застосування методів переконання і заохочення, не призвело до позитивних результатів, органи місцевого самоврядування можуть застосовувати метод адміністративного примусу. Метод адміністративного примусу являє собою сукупність засобів, які використовуються органами місцевого самоврядування, в разі невиконання громадянами, посадовими і службовими особами встановлених обов'язків. Саме в методах адміністративного примусу розкривається владний характер повноважень органів місцевого самоврядування. До заходів адміністративного примусу відносять: попередження, припинення правопорушень та притягнення до відповідальності за порушення нормативно-правових актів.

Методи переконання, заохочення і примусу застосовуються в діяльності органів публічної влади для забезпечення: 1) цілеспрямованості управлінської діяльності; 2) правомірності поведінки учасників управлінських відносин; 3) функціонування і захисту встановленого державою режиму, за якого б неухильно виконувалися правові приписи усіх ланок управлінської системи; 4) оптимізації взаємовідносин між усіма учасниками управлінських відносин [157, с. 188].

В юридичній літературі, методи діяльності органів місцевого самоврядування, класифікують подібно до форм діяльності цих органів на правові, організаційні і організаційно-правові. Правовими методами є такі способи, прийоми та засоби, за допомогою яких здійснюються правотворча, управлінська, правоохоронна, правореалізаційна і правозастосовна форми діяльності органів місцевого самоврядування. Організаційні методи є засобом досягнення певної мети в межах відповідних форм організаційної діяльності.

В залежності від спрямованості і мети діяльності рад, методи поділяються на загальні і похідні від них. До загальних відносяться методи безпосереднього керівництва та координації. Ці методи в залежності від їх ролі та значення в процесі здійснення радами керівництва поділяються на основні і допоміжні. Серед основних методів організаційної діяльності найбільш

розповсюдженими є організаційне планування роботи рад, прогнозування, інструктування, контроль. Допоміжними методами організаційної діяльності представницьких органів місцевого самоврядування є: надання допомоги відповідним органам; забезпечення своєчасного виконання завдань; сприяння проведенню відповідних заходів тощо. Організаційно-правові методи знайшли своє закріплення у відповідних нормативно-правових актах (наприклад, методи організації і перевірки виконання рішень, інформаційного забезпечення роботи ради) [62, с. 39 ; 79, с. 191].

Арсенал методів діяльності органів місцевого самоврядування дедалі збагачується. Зокрема, серед методів діяльності місцевих рад виділяють наступні: планування, вироблення рішень, інформаційне забезпечення, контроль, діяльності, робота з кадрами тощо [183, с. 27].

На нашу думку, «методи діяльності органів місцевого самоврядування» можна визначити як способи, засоби і прийоми, за допомогою яких органи місцевого самоврядування здійснюють регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ. Всі методи діяльності органів місцевого самоврядування можна поділити, подібно як форми діяльності цих органів, на правові, організаційно-правові і організаційні. Здійснення цих методів забезпечується можливістю застосування адміністративно-правових методів, таких як; переконання, заохочення і адміністративного примусу.

В цілому, методи діяльності органів місцевого самоврядування України і Польщі є подібними. А, оскільки органи місцевого самоврядування є органами публічної влади наділеними владними повноваженнями, основними методами їх діяльності є методи адміністративного права.

Підсумовуючи проведені дослідження щодо адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування України і Польщі, можна запропонувати наступне визначення поняття «публічна діяльність органу місцевого самоврядування» – це процес реалізації органом місцевого самоврядування владних повноважень в сфері регулювання і управління публічними справами за допомогою законодавчо встановлених форм і методів.

Отже, здійснивши порівняльний аналіз форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування України і Польщі можна запропонувати: по-перше, визначити поняття «форми діяльності органів місцевого самоврядування» – це зовнішній вираз реалізації органами місцевого самоврядування законодавчо визначених владних повноважень щодо регулювання і управління публічними справами; по-друге, ч. 15 ст. 46 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» після слів «у разі їх відсутності» доповнити «або відмови з мотивованих причин їх підписати»; по-третє, «методи діяльності органів місцевого самоврядування» визначити як способи, засоби і прийоми, за допомогою яких органи місцевого самоврядування здійснюють регулювання і управління публічними справами; по-четверте, всі форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування поділити на правові, організаційно-правові і організаційні; по-п'яте, сформулювати поняття «публічна діяльність органу місцевого самоврядування» – це процес реалізації органом територіального самоврядування владних повноважень в сфері регулювання і управління публічними справами за допомогою законодавчо встановлених форм і методів.

Висновки до розділу 2

Проведені у розділі 2 наукові дослідження організації діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та України в порядку порівняльного аналізу дозволяють зробити наступні висновки.

В результаті проведеного аналізу положень законодавчих актів України та Польщі і Європейської хартії місцевого самоврядування з питань правових підстав діяльності органів місцевого (територіального) самоврядування Польщі і України, встановлено що основоположним в їх діяльності є принцип субсидіарності. Запропоновано авторське визначення поняття «принцип субсидіарності» – це передача державою владних повноважень щодо

регулювання і управління значною часткою публічних справ органам місцевого (територіального) самоврядування з метою забезпечення ефективності їх виконання та максимально можливого наближення надання публічних послуг жителям територіальних громад. До основних засад діяльності органів місцевого (територіального) самоврядування віднесено також принципи правової, організаційної, матеріально-фінансової самостійності та гласності.

При дослідженні об'єкта публічної діяльності органів місцевого самоврядування з'ясовано, що польський законодавець об'єктом цієї діяльності визначив перелік публічних завдань, які відповідно до принципу субсидіарності передано на виконання відповідним самоврядним територіальним одиницям. В Україні має місце поділ на державні справи, які віднесено до повноважень органів виконавчої влади і питання місцевого значення, що знаходяться у віданні органів місцевого самоврядування. Автором пропонується уніфікувати в українському законодавстві поняття «державні справи» і «питання місцевого значення» терміном «публічні справи» та на рівні закону визначити перелік публічних справ, які належить виконувати місцевому самоврядуванню. Зроблено висновок, що основою діяльності органів місцевого (територіального) самоврядування України і Польщі є регулювання і управління значною часткою публічних справ.

Об'єктом місцевого самоврядування визначено «публічні справи», в зв'язку з чим, в законодавчому визначенні поняття «міське самоврядування» в ч. 1 ст. 140 Конституції України і ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про міське самоврядування в Україні» запропоновано замість слів «вирішувати питання місцевого значення» вжити словосполучення «здійснювати регулювання і управління публічними справами».

Автором здійснено спробу розмежування таких правових категорій як «компетенція» і «повноваження» органів місцевого (територіального) самоврядування. Обґрунтовано доцільність застосування терміну «компетенція місцевого самоврядування», який містить дві складові: предмети відання

(комунальне майно, що передане у власність територіальних громад) і повноваження (права і обов'язки) та терміну «повноваження органів місцевого самоврядування», тобто закріплення прав і обов'язків, якими наділяються органи для вирішення справ, віднесених до компетенції місцевого самоврядування.

На підставі проведеного аналізу нормативно-правових актів і спеціальної літератури встановлено, що органи територіального самоврядування Польщі діють від імені самоврядних одиниць, тому їх повноваження є похідними, виходячи, з тих завдань, які повинні виконувати самоврядні одиниці. В Україні, органи місцевого самоврядування мають встановлену компетенцію, оскільки за ними закріплені повноваження, під якими необхідно розуміти права і обов'язки та предмети відання, що визначають сфери суспільного життя. Функції органів місцевого самоврядування відображають основні напрямки їх діяльності щодо регулювання і управління публічними справами.

Важливе значення в діяльності органів місцевого самоврядування має принцип розподілу повноважень між представницькими і виконавчими органами, що відображає характер їх взаємодії. В результаті дослідження виявлено, що в цілому в Польщі діє принцип пріоритету повноважень територіальної громади щодо повноважень органів територіального самоврядування, а також ради – відносно її виконавчих органів. Розподіл повноважень між представницькими і виконавчими органами територіального самоврядування Польщі різниться в залежності від рівня територіального самоврядування. На локальному рівні (гміна, повіт) існує припущення, що представницький орган гміни і повіту є компетентним щодо вирішення всіх справ віднесених до компетенції самоврядних територіальних одиниць відповідного рівня, за винятком тих, які закон відносить на користь виконавчих органів. На рівні воєводства діє відмінний принцип, а саме, представницький орган вирішує тільки ті справи, які визначені законом, всі інші справи – відносяться до компетенції виконавчого органу територіального самоврядування воєводства. В Україні, при збереженні пріоритету

повноважень територіальної громади відносно органів місцевого самоврядування, повноваження рад визначаються окремо від повноважень їх виконавчих комітетів.

На основі проведеного аналізу законодавчих актів щодо можливості делегування повноважень органам місцевого самоврядування встановлено, що в Польщі, держава, в особі відповідних органів публічної влади делегує завдання самоврядним територіальним одиницям, а в Україні, делегуються повноваження органам місцевого самоврядування. Відмінність полягає в тому, що перед польськими самоврядними одиницями предметно визначене коло завдань, які необхідно виконати, без вказівки про те хто і яким чином буде виконувати ці завдання. Адже, відповідальним за виконання публічних завдань є самоврядна одиниця (гміна, повіт, воєводство), яку представляють органи територіального самоврядування. В Україні, делегуються повноваження, під якими слід розуміти права і обов'язки, якими наділяються органи місцевого самоврядування для здійснення владних повноважень.

Досліджено, що польський законодавець в законах про територіальне самоврядування встановив гіпотетичну можливість делегування завдань територіальному самоврядуванню на підставі законів або шляхом укладення договорів. Український законодавець в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», який, по-суті, мав би визначати тільки власні завдання місцевого самоврядування, визначив одночасно делеговані державою повноваження виконавчим органам місцевого самоврядування, обсяг яких перевищує власні повноваження виконавчих органів місцевих рад. Втім, основне призначення виконавчих органів місцевих рад – це управління публічними справами на місцевому рівні від імені територіальної громади, а не органів державної влади. В зв'язку з чим, наголошено на необхідності закріплення в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» лише переліку власних повноважень органів місцевого самоврядування.

З урахуванням принципу субсидіарності, значна частина публічних справ повинна передаватись в управління органам місцевого самоврядування, і

повноваження повинні мати характер власних. Ті ж справи, які знаходились в компетенції держави, але в ході здійснення публічної діяльності, стало зрозумілим, що їх виконання буде більш ефективним при передачі місцевому самоврядуванню, можна вважати делегованими. Отже, при визначенні повноважень як делегованих можна застосувати критерій ефективності і доцільності такої передачі органам місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що делегування районними і обласними радами повноважень місцевим державним адміністраціям суперечить положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.

З'ясовано, що український законодавець не розмежував повноваження державних адміністрацій на власні і делеговані. На практиці це призводить до ситуацій, що районні і обласні ради на підставі ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» делегують місцевим державним адміністраціям повноваження, які відповідно до ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» є власними повноваженнями цих адміністрацій. Для усунення існуючих протиріч, пропонується в ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» здійснити поділ повноважень місцевих державних адміністрацій на власні і делеговані.

Розглядаючи можливість застосування договірної форми при делегуванні повноважень, досліджено, що польський законодавець закріпив можливість делегування завдань між органами виконавчої влади і органами територіального самоврядування та між органами територіального самоврядування різних рівнів (воєводство – повіт, гміна; повіт – гміна). В Україні, тільки органи виконавчої влади можуть делегувати повноваження органам місцевого самоврядування шляхом укладення договору. Наведено думку про можливість делегування повноважень з використанням договірної форми між органами місцевого самоврядування різних рівнів (обласна, районна рада – місцева рада).

Встановлено, що всі форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та України можна поділити на правові, організаційно-правові і організаційні.

Серед правових форм діяльності органів місцевого самоврядування найбільше значення має нормотворча і правозастосовна діяльність. В результаті проведеного порівняльного аналізу законодавчих підстав нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, відмічено, що в Польщі нормотворча діяльність є прерогативою представницьких органів, і тільки у виняткових ситуаціях виконавчий орган може приймати рішення нормативного характеру, які повинні бути затверджені представницьким органом на найближчій сесії. Щодо можливості застосування правозастосовної форми, за допомогою якої вирішуються конкретні управлінські питання, то в Польщі прийняття індивідуальних рішень віднесено до повноважень виконавчих органів територіального самоврядування. В Україні, приймати місцеві нормативно-правові акти та акти індивідуального характеру можуть як представницькі, так і виконавчі органи місцевого самоврядування.

В межах нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування особливу увагу приділено статуту територіальної громади. Досліджено, що представницькі органи територіального самоврядування Польщі, в обов'язковому порядку приймають статут самоврядної територіальної одиниці. Наголошено на доцільності запровадження в обов'язковому порядку статуту територіальної громади в Україні як основоположного місцевого нормативно-правового акту, що дасть можливість врахувати всі особливості діяльності місцевого самоврядування на відповідній території.

Розглянуто необхідність розширити використання договірної форми в діяльності органів місцевого самоврядування України і, на законодавчому рівні, передбачити можливість укладення адміністративних договорів між органами державної влади і органами місцевого самоврядування щодо виконання публічних завдань та цивільно-правових договорів щодо управління майном комунальної власності.

Зроблено висновок, що органи місцевого самоврядування є органами публічної влади наділеними владними повноваженнями, тому основними методами їх діяльності є методи адміністративного права.

Запропоновано авторське визначення поняття «форми діяльності органів місцевого самоврядування» є зовнішнім виразом реалізації органами місцевого самоврядування законодавчо визначених владних повноважень щодо регулювання і управління публічними справами. Визначено поняття «методи діяльності органів місцевого самоврядування» – це способи, засоби і прийоми, за допомогою яких органи місцевого самоврядування здійснюють регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ. Сформульовано поняття «публічна діяльність органу місцевого самоврядування» – це процес реалізації органом місцевого самоврядування владних повноважень, за допомогою законодавчо встановлених форм і методів, в сфері регулювання і управління публічними справами.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ПОЛЬЩІ

3.1. Децентралізація управління як шлях вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування є однією з головних підвалин кожної сучасної демократичної держави. За допомогою місцевого самоврядування реалізується право кожного жителя територіальної громади приймати участь в управлінні публічними справами безпосередньо або через обрані органи. Основне навантаження щодо управління публічними справами на місцевому рівні покладено на органи місцевого самоврядування, які повинні професійно забезпечити надання якісних публічних послуг жителям відповідних територіальних громад.

Місцеве самоврядування має характер демократичної децентралізації, суть якої полягає в тому, що держава будучи верховною політико-територіальною організацією передає (делегує) виконання частини повноважень державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад) та тим органам, які це населення обирає [184, с. 19].

Під децентралізацією (від лат. *de...* префікс, що означає скасування, припинення, і *centralis* – серединний, центральний) необхідно розуміти процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів при одночасному звуженні прав і повноважень центру [185, с. 168].

Принцип децентралізації знайшов своє реальне втілення в конституційних нормах України і Польщі та преамбулі Європейської хартії

місцевого самоврядування, як такий, що з принципом демократії забезпечує охорону і посилення місцевого самоврядування [6]. Децентралізацію державної влади називають «своєрідним лакмусовим папірцем, за яким визначається ступінь демократичності сучасної держави» [167, с. 9].

Відповідно до ст. ст. 15, 16 Конституції Польщі територіальний устрій держави забезпечує децентралізацію державної влади. Здійснення публічної влади покладено на територіальне самоврядування. Значна частина публічних справ, на підставі законів, здійснюється територіальним самоврядуванням від свого імені і під особисту відповідальність [3].

Польський науковець Х. Іздебський у своїх дослідженнях здійснюючи аналіз ст. ст. 15 і 16 Конституції Польщі вказує, що основний (базовий) територіальний поділ здійснено з метою реалізації територіального самоврядування. В результаті такого поділу, територіальне самоврядування являється підставою децентралізації державної влади. Це основоположний принцип, тому що в своїй суті має демократичний характер – означає передачу управління значної частини публічних справ органам обраним місцевими і регіональними громадами [38, с. 19].

Децентралізація є способом територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень у визначених сферах суспільного життя структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [186, с. 27].

В Україні принцип децентралізації також закріплено на конституційному рівні. Але, на відміну від польських конституційних норм, територіальний устрій України на підставі ст. 132 Конституції України ґрунтується на засадах поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади [4].

На думку В. В. Кравченко, аналіз конституційних норм дає підстави вважати, що «територіальна організація влади в Україні характеризується надмірною централізацією» [187, с. 72]. Мабуть такий стан речей турбує не тільки науковців, але і законодавця. Саме тому, Верховна Рада України прийняла постанову «Про Рекомендації парламентських слухань

«Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування», в якій наголошується на необхідність забезпечити адекватну участь народу в управлінні суспільно-політичними та соціально-економічними процесами в державі, а відтак врахувати інтереси абсолютної більшості людей і гарантувати їм гідний рівень життя [188].

В своїй сутності поняття «централізація» (франц. *centralisation*, від лат. *centralis* – серединний, центральний) означає зосередження керівництва, управління, організації певних суспільних, політичних процесів в одних руках; характеризується переважно т. з. вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їхні директиви є обов'язковими для нижчих рівнів [154, с. 350]. Фактично поняття централізації є запереченням поняття децентралізації і протилежним поняттю «децентралізація». Однак, в українському законодавстві, на сучасному етапі, виникає необхідність ці правові явища поєднати, що дає можливість врахувати загальнодержавні і регіональні (місцеві) інтереси. Проте, в подальшому необхідно чітко визначитися щодо структурного та функціонального розподілу влади між центром і регіонами [189, с. 210].

На думку відомого польського дослідника, українського походження Ю. Панейки: «самоврядування є спертою на приписи закону zdeцентралізованою державною адміністрацією, виконуваною льокальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правового порядку» [19, с. 136]. В цій дефініції вбачається дві істотні риси самоврядування: по-перше, воно здійснює державну адміністрацію; і по-друге, є децентралізацією цієї адміністрації. Перший елемент містить матеріальний зміст самоврядування, яким є виконання верховної влади (*imperium*). Другий елемент, має характер формально-організаційної природи, з якого виникає юридична незалежність і самостійність самоврядних одиниць. Суть юридичної незалежності полягає в тому, що дана самоврядна одиниця не підпорядковується ієрархічно ані органам державної влади ані органам самоврядування вищого ступеня.

Самостійність самоврядних одиниць проявляється в неможливості інших органів публічної влади будь-яким чином обмежувати їх діяльність.

В польській науковій літературі існує однаковість поглядів відносно того, що місцеве самоврядування є формою децентралізації державної влади. Серед українських науковців активну позицію з приводу визнання місцевого самоврядування як форми децентралізації державної влади висловлює В. І. Борденюк. На думку якого, місцеве самоврядування є проявом децентралізації державного управління, яка зумовлена потребами забезпечення більш ефективного управління на місцевому рівні через наближення влади до людини та створення передумов для залучення громадян до управління державними справами [30, с. 53].

Залежно від того, на яких саме рівнях адміністративно-територіального поділу населення користується правом на самоврядування, унітарні держави можна класифікувати на: децентралізовані, в яких територіальне самоврядування функціонує на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу; відносно децентралізовані, де місцеве самоврядування діє лише на первинному рівні адміністративно-територіального поділу; централізованими є держави, в яких місцеве самоврядування взагалі відсутнє [190, с. 23].

Виходячи з наведеної вище класифікації, Польщу можна вважати децентралізованою державою, тому що територіальне самоврядування реально діє на всіх рівнях територіального поділу, включаючи адміністративно-територіальні одиниці найвищого рівня, якими є воєводства. Україна є відносно децентралізованою державою, оскільки місцеве самоврядування діє тільки на найнижчому рівні адміністративно-територіального поділу держави.

Децентралізація державного управління в Польщі стала можлива в результаті проведеної в два етапи адміністративно-територіальної реформи. На першому етапі, який започатковано в 1990 р. шляхом прийняття ЗП «Про територіальне самоврядування» [191] та ЗП «Про місцеві органи державної адміністрації загальної компетенції» [192], відбулось становлення місцевого самоврядування. На підставі зазначених законів, в державі було запроваджено

дворівневий адміністративно-територіальний поділ. На найнижчому щаблі, територія Польщі поділялась на гміни, на другому рівні – на воєводства (було створено 49 воєводств). Гміни являючись адміністративно-територіальними одиницями найнижчого рівня одночасно становили самоврядні територіальні одиниці, за якими було закріплено статус юридичної особи. На рівні воєводства функціонував представницький самоврядний орган – сеймик та воєвода як одноособовий орган державної адміністрації. Відповідно до існуючої в 1990-1998 рр. правової конструкції місцевого самоврядування в Польщі мала місце відносна децентралізація державної влади на рівень гміни. Гміна як самоврядна територіальна одиниця вирішувала публічні справи на місцевому рівні, однак більшість питань локального характеру залишилося у віданні державної адміністрації.

Подальший динамічний розвиток діяльності самоврядних територіальних одиниць в Польщі зумовив необхідність проведення подальших реформ місцевого самоврядування. Другий етап розвитку територіального самоврядування був започаткований прийняттям Конституції Польщі від 02.04.1997 р. та продовжений низкою законів прийнятих 05 червня 1998 р.: ЗП «Про самоврядування повіту» [15], ЗП «Про самоврядування воєводства» [16], ЗП «Про державну адміністрацію в воєводстві» [193], нової редакції закону ЗП «Про самоврядування гміни» [14] та ЗП «Про основний трирівневий територіальний поділ держави» [2]. На підставі зазначених законів, з 1 січня 1999 р., в Польщі запроваджено трирівневий адміністративно-територіальний поділ держави, додатково створено середню ланку територіального поділу у вигляді повіту і запроваджено територіальне самоврядування на всіх рівнях територіального поділу держави (гміна, повіт та воєводство).

Як бачимо процес становлення і розвитку територіального самоврядування в Польщі проходив в два етапи і супроводжувався децентралізацією державного управління. На першому етапі місцеве самоврядування було запроваджено на найнижчому рівні територіального

поділу держави. Створено самоврядні територіальні одиниці – гміни, від імені яких діяли представницькі і виконавчі органи. На другому етапі реформування територіального поділу місцеве самоврядування набуло характер територіального самоврядування. На всіх трьох рівнях адміністративно-територіального поділу Польщі створено самоврядні територіальні одиниці, від імені яких діють представницькі і виконавчі органи.

Вважаємо, що досвід Польщі з реформування місцевого самоврядування є дуже корисним для України, адже маємо подібні передумови для подальшого реформування місцевого самоврядування і проведення децентралізації державного управління, яке можливе шляхом запровадження регіонального самоврядування. Регіональне самоврядування є необхідним елементом ефективного функціонування всього інституту місцевого самоврядування в Україні [194, с. 12-13].

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

З приводу необхідності запровадження регіонального самоврядування в Україні погляди різняться. Активним провідником ідеї регіонального самоврядування є В. І. Борденюк, який обґрунтовує доцільність запровадження самоврядування на рівні районів та областей, оскільки право на місцеве самоврядування повинно визнаватися не лише за територіальними громадами сіл, селищ та міст, а й за територіальними колективами районів і

областей [195, с. 21].

Відмінний погляд виражає В. В. Кравченко, на думку якого райони і області являються «штучними» адміністративно-територіальними одиницями, жителі яких утворюють «вторинну» територіальну громаду, яка може визнаватися суб'єктом права на місцеве самоврядування, а може й не визнаватися ним [61, с. 430]. Радикальну позицію щодо визнання регіонів (областей та районів) територіальними колективами займає О. В. Батанов, вважаючи, що поняття «регіон» є «неюрідичною категорією» та «нежиттєздатним елементом». При цьому, територіальне самоврядування на районному та обласному рівнях визначається тільки як «асоційований» рівень самоврядування [29, с. 110-111], тобто де-факто і не заперечується здійснення самоврядування на регіональному рівні.

Необхідно констатувати, що в Україні дослідження діяльності місцевого самоврядування фактично обмежуються найнижчим рівнем адміністративно-територіального поділу (село, селище та місто). Втім, аналіз положень ЄХМС, дає підстави вважати, що цей документ жодним чином не обмежує діяльність місцевого самоврядування лише до первинного рівня адміністративно-територіального поділу.

На сучасному етапі, увага українського законодавця, головним чином зосереджена на проведенні адміністративно-територіальної реформи про що свідчить прийняті Концепція адміністративної реформи в Україні» [196] і Концепція державної регіональної політики [197], розроблена Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України [198] та проект ЗУ «Про адміністративно-територіальний устрій України» [199], а також численні наукові публікації. Однак, жодних реальних кроків на шляху запровадження законодавцем регіонального самоврядування не здійснюється.

Адміністративно-територіальний устрій відіграє важливу роль в організації діяльності місцевого самоврядування, оскільки забезпечує просторові межі діяльності органів місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальний устрій характеризується як обумовлений

функціями держави і проведений з урахуванням природно-історичних, економічних, національних та інших особливостей поділ території держави на окремі частини, згідно з яким будується система місцевого самоврядування, інших державних і недержавних органів з метою забезпечення їх практичної діяльності [200, с. 480].

Подальше реформування місцевого самоврядування, і, можливо запровадження регіонального самоврядування нерозривно має бути пов'язане з проведенням адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Система територіального устрою має забезпечувати єдність держави і широкі можливості для здійснення окремих державних функцій не центром, а місцевими органами влади, утвореними самими громадянами. Територіальний устрій повинен бути побудований таким чином, щоб забезпечити максимальну доступність органів влади для громадян, які проживають на відповідній території [201, с. 17-18].

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

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

Районом є адміністративно-територіальна одиниця, що складається з громад і є складовою частиною регіону. На рівні району забезпечується

діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування районного рівня, які здійснюють надання населенню визначених законом публічних послуг, надання яких безпосередньо у громадах є неможливим або нераціональним. Регіон призначений для реалізації державної політики щодо комплексного розвитку території та надання населенню визначених законом вузькоспеціалізованих публічних послуг, які не можуть надаватися на рівні районів та громад.

В аспекті здійснюваного дослідження законодавства України та Польщі, необхідно зазначити, що в польському законодавстві відсутнє визначення поняття «регіон», в зв'язку з чим таке завдання виникло перед польською юридичною наукою. Під «регіоном» розуміється відособлена найвища одиниця територіального поділу держави, влада якої незалежна від державної влади, наділена статусом юридичної особи, органами якої є регіональне зібрання, що обирається шляхом безпосередніх виборів, яке здійснює представницькі і контрольні функції та регіональний виконавчий орган, має бюджет з власними джерелами надходження, значну сферу завдань і компетенції, і становить відносно цілісну з господарської, соціальної і культурної точки зору територію [23, с. 148]. В польському законодавстві критерієм «регіону» відповідає правовий статус «воєводства».

В Україні пропонується закріпити правовий статус адміністративно-територіальної одиниці, який має визначатися: 1) територіальним чинником, шляхом визначення кордонів адміністративно-територіальної одиниці; 2) структурою і повноваженнями місцевих органів державної влади на території адміністративно-територіальної одиниці; 3) структурою і повноваженнями органів місцевого самоврядування на території адміністративно-територіальної одиниці; 4) принципом формування представницьких і виконавчих органів адміністративно-територіальної одиниці (виборність чи призначення посадових осіб усіх рівнів органів державної влади); 5) наявністю власності, що підпорядковується компетентним органам адміністративно-територіальної одиниці; 6) структурою бюджету

(співвідношенням використання державного і місцевих бюджетів);
7) структурою формування місцевого бюджету [202, с. 31].

Отже, як вбачається існує концептуальна відмінність українського і польського законодавця щодо закріплення правового статусу територіальних утворень. Так, в Україні пропонується створення адміністративно-територіальних одиниць, в основу яких має бути покладено територіальний чинник та систему місцевих органів публічної влади без встановлення територіальних меж діяльності громади.

На відміну від України, територіальний поділ в Польщі, створив можливості функціонування самоврядних територіальних одиниць, які мають статус юридичної особи. Основою діяльності польських самоврядних територіальних одиниць є юридично відособлена територіальна громада і відповідна територія.

Російський же законодавець визначив муніципальні утворення як територію в межах якої громадяни здійснюють місцеве самоврядування, хоча і не надав цим утворенням статусу юридичної особи [203, с. 31].

Доводиться констатувати, що правосуб'єктність адміністративно-територіальних одиниць в Україні не досліджена у сфері правових відносин місцевого самоврядування [204, с. 112]. З цього виникає, що надалі питання закріплення організаційно-правової форми діяльності місцевого самоврядування залишається поза увагою законодавця.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що децентралізація державного управління в Україні, яка покладена в основу діяльності органів місцевого самоврядування, стане можлива у випадку запровадження регіонального самоврядування. В разі становлення регіонального самоврядування в Україні, виникне необхідність визнати наявність регіональних територіальних громад. Адже, сутністю місцевого (регіонального) самоврядування є передача державою саме територіальній громаді вирішення значної частки суспільних справ. В аспекті порівняльного аналізу українського і польського законодавства щодо адміністративно-правових засад діяльності органів

місцевого самоврядування, необхідно наголосити, що органи місцевого самоврядування є похідною від територіальної громади, яка їх обирає.

Слід констатувати, що в українській науковій літературі взагалі не розглядається можливість визнання територіальної громади на рівні району та області. Традиційно, українська юридична наука визнає лише місцеві територіальні громади, але, і самоврядування в Україні функціонує тільки як місцеве.

На початку ХХ ст. російський вчений А. І. Елистратов писав, що «считаясь с реальными явлениями, приходится признавать самоуправляющимися группами не только общины, но и более крупные территориальные деления (уезды, округа, провинции)» [205, с. 28]. Якщо Україна стане на шлях повної децентралізації державного управління виникне об'єктивна необхідність законодавчого закріплення правового статусу територіальних громад району і області.

На нашу думку, у випадку запровадження в Україні регіонального самоврядування на рівні району і області, можна запропонувати законодавчо закріпити поняття «територіальна громада району» і «територіальна громада області». В зв'язку з чим, сформулювати поняття «територіальна громада району» – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах району та поняття «територіальна громада області» – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах області.

Визнання українським законодавцем регіональних територіальних громад району і області дасть перспективу становлення органів регіонального самоврядування в Україні на рівні району і області. І хоча, на рівні району і області діють районні і обласні ради як представницькі органи місцевого самоврядування, але відсутність власних виконавчих органів, створює ситуацію неможливості реального виконання їх рішень.

Подальшій децентралізації державного управління в Україні має сприяти також запровадження повною мірою принципу субсидіарності [206, с. 110]. В процесі децентралізації державного управління, на підставі принципу

субсидіарності, фактично основний тягар управління значною частиною публічних справ повинен перейти від органів виконавчої влади до органів місцевого (регіонального) самоврядування.

Отже, основними чинниками, які впливатимуть на децентралізацію державного управління в Україні, що являється необхідною умовою розвитку діяльності органів місцевого самоврядування є: 1) запровадження регіонального самоврядування; 2) застосування принципу субсидіарності, на підставі якого управління значною частиною публічних справ мають здійснювати органи місцевого самоврядування.

Процесу реформування місцевого самоврядування в Україні має сприяти прийняття ряду нормативно-правових актів, які встановлюють пріоритетні напрямки державної політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів: ЗУ «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [207], ЗУ «Про стимулювання розвитку регіонів» [208], Указ Президента України «Про державну підтримку місцевого самоврядування в Україні» [209].

Таким чином, розглянувши децентралізацію державного управління як шлях вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого (територіального) самоврядування України і Польщі, доводиться констатувати, що в Польщі проведено децентралізацію управління на рівень територіальних громад всіх рівнів територіального поділу, від імені яких діють органи територіального самоврядування. В Україні має місце відносна децентралізація управління, на рівень місцевих територіальних громад, яка забезпечує, на даному етапі, єдність місцевих і державних інтересів [210, с. 26].

Вбачається можливим проведення децентралізації державного управління також і в Україні, але, виходячи з польського досвіду, з цією метою необхідно запровадити регіональне самоврядування на рівні району і області. А оскільки місцеве (регіональне) самоврядування є правом територіальних громад здійснювати управління публічними справами безпосередньо або через утворені ними органи, виникає, що створення територіальних громад на рівні

району і області є обов'язковим. В зв'язку з чим, запропоновано сформулювати поняття «територіальна громада району» – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах району та поняття «територіальна громада області» – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах області. Становлення територіальних громад району і області повинно стати підставою створення та діяльності представницьких і виконавчих органів самоврядування району і області.

3.2. Досвід діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та основні передумови його запозичення для України

Україна пройшла етап становлення місцевого самоврядування, який характеризувався визначенням законодавчих підстав функціонування місцевого самоврядування в цілому та закріпленням правового статусу органів місцевого самоврядування. Дійсно, органи місцевого самоврядування відіграють значну роль в діяльності даного інституту, але не треба забувати, що основним призначенням місцевого самоврядування є залучення громадян до управління державними справами. Тільки місцеве самоврядування може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління.

Становлення громадянського суспільства, інтеграційні процеси обумовлюють об'єктивну необхідність подальшого вдосконалення місцевого самоврядування в Україні, оскільки на сьогоднішній день, маємо лише структуру органів місцевого самоврядування. Організаційно-правової форми діяльності територіальної громади, яка є суб'єктом місцевого самоврядування, практично не визначено. Слід підкреслити, що відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є передовсім правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [4]. Саме

територіальна громада уповноважує обрані нею органи діяти від її імені з метою управління публічними справами місцевого характеру. Тому важливе значення повинен мати реальний зв'язок між територіальною громадою і органами місцевого самоврядування. З одного боку, виникає питання, наскільки територіальна громада може впливати на діяльність органів місцевого самоврядування, а з іншого – чи спроможні органи місцевого самоврядування забезпечити ефективне управління і діяти в інтересах членів відповідної територіальної громади.

В Україні статусом юридичної особи наділені органи місцевого самоврядування, що створює можливість діяти їм у визначений законом спосіб. Територіальна громада, за винятком періодичних місцевих виборів, не має жодних реальних механізмів здійснення місцевого самоврядування. Такий стан речей може породжувати протистояння між громадою і органами місцевого самоврядування за принципом: громада – це «ми», тобто жителі і органи – це «вони». На нашу думку, такий підхід напевно не сприяє зміцненню демократії, що є основою сучасної держави.

Одним із можливих шляхів вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні має стати пошук оптимального поєднання інтересів територіальної громади і органів місцевого самоврядування. Коли територіальна громада і органи місцевого самоврядування будуть становити єдине ціле. В цьому випадку територіальна громада є відповідальна за вибір тих, кому доручає управління місцевими справами, а органи місцевого самоврядування є відповідальними перед територіальною громадою за свою діяльність, аж до можливості дострокового припинення їх повноважень.

В Україні на доктринальному рівні є пропозиції наділити територіальну громаду статусом юридичної особи, натомість на законодавчому рівні жодних кроків щодо закріплення за громадою статусу юридичної особи не вчиняється. На підставі проекту ЗУ «Про адміністративно-територіальний устрій України», який має стати основою адміністративно-територіальної реформи, запропоновано лише визначити адміністративно-територіальні одиниці, які

мають становити просторові межі діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Жодних правових механізмів законодавчого закріплення територіальної основи місцевого самоврядування, під якою можна розуміти сукупність правових норм, що закріплюють і регулюють територіальну організацію місцевого самоврядування (формування та склад території, на якій вони функціонують, порядок її встановлення та зміни) не визначено [211, с. 75].

Складається ситуація, що проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні може відбутись, відособлено від подальшого вдосконалення діяльності місцевого самоврядування, оскільки не існує вироблених єдиних підходів щодо реформування місцевого самоврядування.

Якщо звернутись до досвіду Польщі, то в цій державі адміністративно-територіальна реформа проводилась одночасно із запровадженням територіального самоврядування на всіх рівнях територіального поділу держави. Більш того, територіальний поділ здійснювався не стільки з метою вдосконалення територіальної організації держави, скільки для створення передумов діяльності територіального самоврядування. Польський законодавець не просто створив адміністративно-територіальні одиниці, а надав їм статус самоврядних територіальних одиниць, до складу яких входять всі жителі, що проживають на відповідній території. Жителі утворюють територіальну громаду, яка є основою діяльності самоврядної територіальної одиниці.

Самоврядна територіальна одиниця як територіальна корпорація наділяється статусом юридичної особи і виступає від імені членів територіальної громади. Фактично польському законодавцю вдалось об'єднати жителів в територіальну організацію за місцем проживання, створивши цивільно-правову конструкцію самоврядної територіальної одиниці, від імені якої діють органи територіального самоврядування.

А, оскільки місцеве самоврядування в Польщі, в результаті проведення реформ в 1999 р., набрало характер регіонального, виникла необхідність

створення самоврядних територіальних одиниць на всіх рівнях територіального поділу держави (гміна, повіт, воєводство). Що, в свою чергу, зумовило закріплення правого статусу регіональних територіальних громад повіту і воєводства.

Досвід Польщі показує, що для вдосконалення функціонування місцевого самоврядування, можливим є створення самоврядної територіальної одиниці як територіальної корпорації, якій надано статус юридичної особи. Правовий статус самоврядної територіальної одиниці визначають дві обов'язкові складові: 1) територіальна громада, основу якої становлять всі жителі, що проживають на відповідній території і 2) відповідна територія, яка визначає просторові межі діяльності самоврядної одиниці та її органів.

Надання самоврядним територіальним одиницям статусу юридичної особи, як це має місце в Польщі створює можливість бути учасником приватних правовідносин, що в поєднанні зі статусом суб'єкта публічних правовідносин, являється гарантією самостійності територіального самоврядування. Завдяки такому поєднанню, можуть виникати правовідносини між гмінами (повітами, воєводствами) та державними органами, що є характерним для рівноправних суб'єктів. В сфері приватних правовідносин гміна (повіт, воєводство) може бути учасником господарського обороту як суб'єкт приватного права, може мати власне майно, самостійно ним розпоряджатися, управляти, укладати угоди, може звертатись і захищати свої права в судах загальної юрисдикції на загальних підставах як юридична особа. В сфері публічних правовідносин гміна (повіт, воєводство) може відстоювати свої права в адміністративних судах. І хоча, як зазначається в польській доктрині, ЄХМС не встановлює обов'язку надання самоврядним територіальним одиницям статусу юридичної особи, і відповідно – не всі визнають дане положення як істотний елемент територіального самоврядування, однак беззаперечно дане положення зміцнює принцип самостійності діяльності органів самоврядування [23, с. 54].

Самоврядні територіальні одиниці утворюються на підставі законодавчих

приписів. Створення, злиття, поділ і ліквідація гміни (повіту), а також встановлення її кордонів відбувається на підставі розпорядження Кабінету Міністрів [14]. Іншим словом, територіальні самоврядні одиниці, є юридичними особами публічного права, що виникають на підставі права, шляхом розпорядчого акта органу державної влади. Приналежність жителів до цих самоврядних одиниць не залежить від їх особистої волі, але є обов'язковою і виникає з факту проживання на певній території.

В Україні, питання про надання територіальній громаді статусу юридичної особи є спірним. Конституція України та інші законодавчі акти не містять положень, на підставі яких можна було б визнати територіальну громаду суб'єктом публічного права [212, с. 87]. Статусом юридичної особи наділені тільки органи місцевого самоврядування. В українській науковій літературі є пропозиції надати статус юридичної особи територіальній громаді, яка володіє лише правоздатністю, тобто потенційно має комплекс муніципальних прав та свобод, натомість не маючи статусу юридичної особи такий суб'єкт фактично є недієздатним [29, с. 417]. Ю. В. Делія виражає погляд, що «не можна вважати нормальним явищем» відсутність юридичної відповідальності територіальній громаді, «оскільки серед усіх суб'єктів місцевого самоврядування вона не є юридичною особою» [213, с. 32].

Розглядаючи доцільність наділення органів місцевого самоврядування статусом юридичної особи і можливість надання територіальній громаді статусу юридичної особи слід розглянути поняття і ознаки юридичної особи. Відповідно до ч. 1 ст. 80 ЦК України юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку [214].

До ознак юридичної особи українські цивілісти відносять наступні:

- 1) організаційна єдність, що полягає у визначенні цілей і завдань юридичної особи, у встановленні її внутрішньої структури, компетенції органів, порядку їх формування. Як відомо, кожна юридична особа діє через свої органи, тому, цілком не логічним є організаційно-правове відособлення представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування і наділення

кожного з цих органів статусом юридичної особи, адже вони представляють і діють від імені одного суб'єкта, яким є територіальна громада. На нашу думку, при наділенні і представницьких, і виконавчих органів місцевого самоврядування статусом юридичної особи втрачається така ознака як організаційна єдність з територіальною громадою;

2) майнова самостійність юридичної особи, відповідно до ст. 327 Цивільного Кодексу України органи місцевого самоврядування уповноважені тільки управляти комунальною власністю, натомість комунальне майно є власністю територіальної громади. Отже, у випадку наділення органів місцевого самоврядування статусом юридичної особи, не реалізується майнова самостійності юридичної особи;

3) наявність цивільної правосдатності і дієздатності (правосуб'єктності);

4) самостійно відповідає за своїми зобов'язаннями усім своїм майном. Виникає питання, яким чином несуть відповідальність органи місцевого самоврядування, якщо суб'єктом комунальної власності є територіальна громада;

5) має здатність бути позивачем і відповідачем у суді [215, с. 204-208].

Отже, в діяльності місцевого самоврядування України і Польщі існують значні розбіжності щодо встановлення суб'єкта діяльності місцевого самоврядування. Територіальне самоврядування в Польщі реалізується самоврядними територіальними одиницями, яким надано статус юридичної особи. З одного боку, польська самоврядна територіальна одиниця має цивільно-правову конструкцію, оскільки є організацією, що створена у відповідній організаційно-правовій формі, наділена майном, має структуру представницьких і виконавчих органів, які представляють дану юридичну особу і діють від її імені. А з іншої сторони самоврядні територіальні одиниці покликані здійснювати управління публічними справами, в зв'язку з чим їх органи одночасно є органами публічної влади, що наділені владними повноваженнями. На нашу думку, вочевидь відбувається тісний взаємозв'язок між органами територіального самоврядування і територіальною громадою, які

органічно поєднанні в самоврядній одиниці.

В Україні, має місце юридичне відособлення органів місцевого самоврядування, які наділені статусом юридичної особи та територіальної громади. Територіальна громада являючись власником комунального майна, але не маючи законодавчо встановленої організаційно-правової форми, по суті, не може бути дієздатним суб'єктом місцевого самоврядування, в т. ч. щодо управління майном комунальної власності. Реально здійснювати місцеве самоврядування можуть тільки органи, які з цією метою наділяються владними повноваженнями і статусом юридичної особи.

На нашу думку, застосування цивільно-правової конструкції самоврядних територіальних одиниць цілком можливе і в Україні. Якщо йти шляхом створення самоврядних територіальних одиниць, то їх просторові межі будуть співпадати з територією адміністративно-територіальної одиниці (громада, район, регіон). Але, в цьому випадку, виникне необхідність визначити регіональну територіальну громаду району і регіону. Запровадження регіонального самоврядування на рівні району і регіону буде сприяти створенню і діяльності регіональних органів самоврядування.

Досвід Польщі може бути також позитивним в аспекті створення організаційної структури органів місцевого самоврядування.

Представницькими органами територіального самоврядування в Польщі на базовому рівні є рада гміни, середньою ланкою – рада повіту, на найвищому рівні – сеймик воєводства. Рада (сеймик) є представницьким і контролюючим органом. Термін повноважень ради (сеймику) становить чотири роки від дня проведення виборів. Представницькі органи діють колегіально, працюють сесійно. До складу ради (сеймику) входять депутати, кількість яких залежить від чисельності жителів відповідної територіальної громади.

В Україні представницькими органами місцевого самоврядування є ради трьох рівнів – місцеві (сільські, селищні, міські), районні і обласні. Термін повноважень ради становить 5 років з дня проведення виборів. Представницькі органи діють колегіально, працюють сесійно. Кількісний склад місцевих рад

залежить від чисельності жителів, що належать до територіальної громади. Кількісний склад районної ради визначається із урахуванням кількості сіл, селищ, міст районного значення, що входять до складу відповідного району, для забезпечення рівного представництва кожної територіальної громади у відповідній районній раді незалежно від чисельності такої територіальної громади, а обласної ради – з урахуванням кількості районів та міст обласного значення, що входять до складу відповідної області, для забезпечення їх рівного представництва у відповідній обласній раді незалежно від чисельності жителів відповідного району, міста обласного значення [36].

Отже, кількісний склад польських представницьких органів територіального самоврядування пропорційно залежить від кількості жителів, що входять до складу відповідної територіальної громади. Така залежність є обґрунтованою, адже депутат є представником інтересів жителів територіальної громади.

В Україні, на даному етапі, визначити пропорційну залежність кількісного складу районної і обласної ради від кількості жителів району чи області, не видається можливим, оскільки районні і обласні ради представляють спільні інтереси місцевих громад. Для того, щоб кількісний склад районної (обласної) ради залежав від кількості жителів району (області), як один з варіантів можна запропонувати закріплення правового статусу районних (обласних) територіальних громад. Встановлення територіальних громад району і області стане можливим тільки шляхом запровадження регіонального самоврядування.

Територіальна громада обирає представницькі органи, тому саме їй належить право вирішувати про ефективність їх діяльності. В разі неналежного виконання органами місцевого (територіального) самоврядування своїх повноважень, територіальна громада має право шляхом проведення місцевого референдуму, достроково припинити їх діяльність. В Україні, повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, окрім місцевого референдуму, можуть припинитись в результаті проведення позачергових

місцевих виборів, призначених Верховною Радою України.

Депутат представницького органу місцевого самоврядування є представником територіальної громади, тому важливе значення повинен мати ценз осілості. Польський законодавець встановив ценз осілості для депутатів територіального самоврядування у вигляді вимоги постійного проживання на території відповідної самоврядної одиниці. В Україні, ценз осілості для депутатів місцевих рад не встановлений. Вважаємо, що польський досвід щодо запровадження цензу осілості для депутатів місцевих рад у вигляді вимоги постійного проживання на території відповідної громади, може виявитись дуже корисним в діяльності органів місцевого самоврядування. Такий підхід має підвищити якість роботи представницького органу. Адже депутат, який також є членом даної територіальної громади, знає і відчуває її потреби, як наслідок має зрости його відповідальність за результати своєї діяльності.

Виконавчими органами територіального самоврядування в Польщі на рівні гміни є вїт (бурмістр, президент міста), який діє як одноособовий орган, що обирається жителями територіальної громади шляхом проведення виборів. На рівні повіту і воєводства діють колегіальні органи, які обираються представницькими органами.

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

В українській організаційно-правовій структурі місцевого самоврядування є сільський, селищний, міський голова, який відіграє ключову роль у функціонуванні місцевого самоврядування. Не являючись органом місцевого самоврядування, голова одночасно очолює виконавчий комітет і головує на засіданнях місцевої ради.

Польський досвід показує, що виконання рішень на місцевому рівні є ефективнішим при одноособовому управлінні. Порівняльний аналіз правового

статусу вйта в Польщі та сільського, селищного міського голови в Україні дає підстави стверджувати, що в Україні фактично створені передумови віднести його до одноособових виконавчих органів місцевого самоврядування, адже сільський, селищний, міський голова обирається територіальною громадою, здійснює управління поточною діяльністю виконавчого органу і несе персональну відповідальність перед радою і територіальною громадою за належне виконання публічних справ.

Основним завданням місцевого самоврядування є регулювання і управління публічними справами. Польський законодавець значну частину публічних справ передав на виконання самоврядним територіальним одиницям розподіливши їх на підставі принципу субсидіарності між різними рівнями територіального самоврядування.

До компетенції гміни віднесено виконання значної частини публічних завдань територіального самоврядування, за винятком тих, які застережені на користь інших одиниць територіального самоврядування. В ч. 1 ст. 7 ЗП «Про самоврядування гміни» наведено перелік власних завдань гміни, але їх каталог не є вичерпним. В цілому, всі власні завдання гміни можна поділити на чотири групи: технічна та соціальна інфраструктура, забезпечення правопорядку і охорона довкілля. Таким чином, гміна будучи найближче до жителів покликана виконувати всі публічні справи місцевого значення. Завдання гміни мають дві риси: публічний характер і локальне значення, що вказує на відмінність між локальним і державним інтересом. Локальний характер публічних справ означає, що вони виконуються гміною, яка має означену територію і на користь населення, що там проживає [23, с. 63].

Повіти, які є другим рівнем територіального самоврядування, виконують ті ж завдання, що й гміни, забезпечуючи вирішення тих суспільних завдань локального характеру, які гмінам не під силу. Всі завдання повіту можна поділити на чотири категорії. Перша категорія завдань, виникла у зв'язку з ліквідацією районних державних адміністрації, в результаті чого, на підставі ч. 2 ст. 4 ЗП «Про самоврядування повіту» ці завдання було передано старості,

який очолює виконавчий орган повіту. На повіті, зокрема на старосту перейшло управління повітовими службами, інспекціями і охороною (повітові комендатури поліції, повітові комендатури державної пожежної охорони, повітові інспекції будівельного нагляду і т. д.). Необхідно зазначити, що функції, які виконують ці служби не належать до завдань повіту, повіт (староста) здійснює лише управління ними. Таким чином, самоврядування на рівні повіту, а особливо староста, який очолює виконавчий орган повіту, здійснюючи управління службами, інспекціями і охороною повіту виконує, у переважній більшості, завдання державної адміністрації, залишаючись при цьому під наглядом демократично обраної ради повіту. Цю категорію завдань можна визначити як завдання повіту державного характеру. Діяльність цих служб фінансуються з державного бюджету, а їх структурні підрозділи не входять до складу виконавчих органів повіту. На думку польського науковця Б. Дольницького, ці завдання не можна віднести ані до власних ані до делегованих. З огляду на їх особливий характер, вони становлять окрему категорію завдань і виконуються лише на рівні повіту [23, с. 285]. Другу категорію становлять державні завдання, які делегуються на підставі законів. Третю категорію становлять завдання, які передаються на підставі договорів укладених між повітом і органами державної влади. Четверту категорію завдань становлять власні завдання самоврядного характеру [15]. Повіт не має керівних чи наглядових повноважень в стосунку до гміни. Це два незалежні від себе рівні територіального самоврядування.

Якщо самоврядування гміни і повіту має локальний характер, то самоврядування на рівні воєводства має регіональний характер і це визначає характер його завдань, які спрямовані, головним чином, на регіональний і суспільний розвиток. ЗП «Про самоврядування воєводства» в ст. 11 визначає напрямки діяльності самоврядування воєводства, в першу чергу це економічний і господарський розвиток регіону, що в кінцевому результаті повинно сприяти підвищенню стандартів життя населення. Необхідно підкреслити, що всі публічні завдання, як зазначалось вище, виконує гміна, а

якщо вони мають понадгмінний характер, їх вирішення здійснює повіт, саме тому завдання, які виконує воєводство повинні чітко визначатись законом. В ч. 1 ст. 14 зазначеного Закону міститься перелік завдань, виконання яких покладено на самоврядування воєводства (наприклад, вища освіта, туризм, модернізація сільських земель тощо) [16]. Як зазначає М. Стець, головним і безпосереднім адресатом діяльності воєводського самоврядування є різні види організаційних структур, особливо господарських, саме тому на них спрямована активність органів воєводського самоврядування, які здійснюють активну регіональну політику [23, с. 287]. Воєводство (на рівні якого діють як органи територіального самоврядування, так і державна адміністрація), в цілому, відповідає за регіональну політику, спрямовану на поліпшення умов життя громадян, що проживають на даній території.

Узагальнюючи, можна зазначити, що держава до відання польських самоврядних одиниць віднесла перелік завдань, які вони повинні виконати в інтересах територіальних громад. Якість виконання завдань самоврядних одиниць залежить від вміння органів організовувати господарську діяльність та здійснювати управління майном і бюджетними коштами територіальної громади. З цією метою органи територіального самоврядування наділяються владними повноваженнями.

В Україні визначити перелік завдань територіальної громади не видається можливим, оскільки статусом юридичної особи наділені органи місцевого самоврядування. В зв'язку з чим, український законодавець визначив каталог повноважень органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, в процесі реформування місцевого самоврядування в Україні, за умови закріплення правового статусу АТО можливим стане встановлення переліку завдань, вирішення яких буде покладено на територіальну громаду, від імені якої діють органи місцевого самоврядування.

Проведений порівняльний аналіз повноважень представницьких органів місцевого самоврядування двох держав, показує, що в Польщі представницькі органи вирішують всі питання, що належать до компетенції самоврядної

територіальної одиниці; в Україні – місцеві ради можуть вирішувати тільки ті питання, що віднесені до їх компетенції.

Порівнюючи законодавчу базу щодо повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування України і Польщі, варто відмітити наступне. По-перше, в Польщі каталог повноважень виконавчих органів територіального самоврядування є незначним, натомість в Україні він є надмірно великим. По-друге, в Польщі на рівні гміни діє одноособовий виконавчий орган територіального самоврядування, на рівні повіту і воєводства – колегіальний виконавчий орган, яким є правління на чолі відповідно зі старостою і маршалком. І хоча, повіт і воєводство має колегіальний виконавчий орган, польський законодавець надав старості і маршалку окремі від правління власні повноваження, в зв'язку з чим в польській науковій літературі пропонується визнати їх одноособовими органами. На нашу думку, враховуючи досвід Польщі, більш ефективне і раціональне вирішення поточних справ буде мати місце при одноособовому керівництві. Такий висновок є підтвердженням запропонованої нами в першому розділі одноособової конструкції виконавчого органу місцевого самоврядування на місцевому рівні, яким має бути сільський, селищний, міський голова.

Для забезпечення ефективності діяльності і взаємодії органів місцевого самоврядування важливе значення має розподіл повноважень між представницькими і виконавчими органами. В Польщі діє принцип пріоритету повноважень представницького органу територіального самоврядування. В Україні, повноваження представницьких і виконавчих органів чітко регламентовані законодавством, що може породжувати ситуацію самоусунення органів місцевого самоврядування від вирішення питань, які виникли в процесі здійснення місцевого самоврядування і законодавчо не визначено, який з органів місцевого самоврядування є компетентним ці питання вирішувати.

Вважаємо, що в Україні, також є можливим запозичити досвід Польщі і закріпити принцип пріоритету повноважень територіальної громади щодо повноважень органів місцевого самоврядування, а також ради – відносно її

виконавчих органів. В цьому випадку місцева рада буде компетентна щодо вирішення всіх питань місцевого самоврядування, за винятком тих, що віднесені до компетенції територіальної громади, а виконавчі органи місцевого самоврядування зможуть вирішувати будь-які питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, за винятком тих з них, які мають вирішуватися виключно територіальною громадою та радою. Даний принцип має сприяти оперативному управлінню публічними справами на місцевому рівні.

Окрім власних повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування при управлінні публічними справами місцевого значення, в ході здійснення ними публічної діяльності, може виникнути необхідність передати їм інші завдання. Таке делегування повинно здійснюватись з метою ефективнішого виконання завдань публічного характеру.

Український і польський законодавець визначили можливість делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Але існує відмінність підходу до регулювання делегування в законодавстві двох держав. В Польщі органам територіального самоврядування делегуються завдання (наприклад, проведення виборів), в Україні делегуються повноваження. В польському законодавстві визначена можливість делегування самоврядним одиницям завдань на підставі окремих законів або шляхом укладення договорів. Завдання місцевому самоврядуванню делегують не тільки органи державної влади, але можливим також є делегування завдань на підставі договорів між різними рівнями самоврядних одиниць (воєводство – повіт, повіт – гміна).

В Україні делегування відбувається тільки на підставі законів. Переважна частина повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування є делегованими, що на нашу думку не зовсім узгоджується з конституційними нормами та положеннями ЄХМС, в яких делегування носить факультативний характер. Вважаємо, за можливе запозичити польський досвід щодо делегування повноважень та визначити договірну форму делегування повноважень як між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування,

так і між органами місцевого самоврядування різних рівнів (обласна рада – районна рада, районна рада – місцева рада).

Підсумовуючи досвід реформування місцевого самоврядування в Польщі та здобутки становлення місцевого самоврядування в Україні, вважаємо, що є передумови здійснення реформування місцевого самоврядування в Україні.

Доводиться констатувати, що на сьогоднішній день в Україні не вироблено єдиної моделі подальшого реформування місцевого самоврядування. Є погляд про те, що при реформуванні місцевого самоврядування не потрібно вдаватись до радикальних кроків, а вирішити в першу чергу такі найболючіші питання: 1) запровадити повноцінне самоврядування на районному та обласному рівнях і здійснити коригування компетенції місцевих державних адміністрацій; 2) провести чітке розмежування компетенції виконавчих органів місцевих рад і відповідних місцевих державних адміністрацій; 3) розширити фінансову базу місцевого самоврядування шляхом перегляду бюджетного та податкового законодавства; 4) врегулювати питання, пов'язані з особливостями правового регулювання комунальної власності та управління нею [216, с. 26].

Також є пропозиція спочатку реформувати низову ланку адміністративно-територіального устрою, сформувати комунальні об'єднання територіальних громад, а потім перейти до реформування управління на регіональному рівні, раціоналізувавши функції місцевих державних адміністрацій [217, с. 26].

О. В. Прієшкіна розглядаючи розширення прав місцевого самоврядування через призму децентралізації державної влади, вважає за необхідне ліквідувати районні державні адміністрації, а їх функції і повноваження передати відповідним районним радам; змінити статус обласних державних адміністрацій; сформувати адміністративно-територіальних одиниці – громади; здійснити чіткий розподіл сфери компетенції повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої

влади [218, с. 87-88].

На нашу думку, реформування місцевого самоврядування можна проводити в два етапи. На першому етапі створити адміністративно-територіальні одиниці, які одночасно будуть визначати просторові межі діяльності територіальних громад та їх органів. На другому етапі запровадити регіональне самоврядування на рівні району і регіону, надати можливість районним і обласним радам створювати власні виконавчі органи, до яких має перейти значна частина повноважень місцевих державних адміністрацій. Місцеві органи виконавчої влади мають поступово трансформуватись з органів державного господарського управління в органи, в яких головним чином будуть контрольно-наглядові функції [219, с. 103]. Контрольна діяльність районних державних адміністрацій повинна виражатись у зборі та аналізі інформації щодо виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [220, с. 286]. В аспекті порівняльного аналізу, можна зазначити, що в Польщі на регіональному рівні діють державні адміністрації на чолі з воєводою [221].

Польський досвід реформування місцевого самоврядування та створення територіального самоврядування може бути позитивним для України в аспекті вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування: по-перше, передумовою створення регіонального самоврядування в Україні може стати проведення адміністративно-територіальної реформи, в результаті якою мають бути створені адміністративно-територіальні одиниці, які будуть визначати територіальні межі діяльності органів місцевого і регіонального самоврядування. По-друге, внаслідок запровадження регіонального самоврядування, обласні і районні ради можуть представляти інтереси жителів області і району та мати можливість створювати власні виконавчі органи. По-третє, в Україні ключову роль в діяльності місцевого самоврядування відіграє сільський, селищний, міський голова, однак той факт, що він фактично очолює представницький і виконавчий орган породжує певні застереження щодо упередженості

прийняття рішень представницьким органом і виконання цих рішень виконавчим органом. Враховуючи досвід Польщі, найкращим розв'язанням було б запропонувати надати сільському, селищному, міському голові статус одноособового виконавчого органу. По-четверте, передати органам місцевого самоврядування на підставі принципу субсидіарності управління значною часткою публічних справ. По-п'яте, розширити можливість застосування адміністративних договорів як підставу делегування повноважень між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Висновки до розділу 3

У розділі 3 з урахуванням становлення і реформування місцевого самоврядування в Польщі та існуючих в Україні передумов для запозичення польського досвіду формулюються шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування України.

Сутністю місцевого самоврядування є децентралізації державного управління, внаслідок чого держава передає управління значної частини публічних справ на користь територіальних громад, від імені яких діють органи місцевого самоврядування. На підставі аналізу польських і українських нормативно-правових актів, встановлено, що в Польщі проведено децентралізацію державного управління, яка стала можлива в результаті проведення адміністративно-територіальної реформи, яка проводилась в два етапи. На першому етапі (1990-1998 рр.) запроваджено дворівневий адміністративно-територіальний поділ Польщі, і фактично створено місцеве самоврядування тільки на найнижчому рівні територіального поділу (гміна). В ході проведення другого етапу адміністративно-територіальної реформи, який розпочався в 1999 р., здійснено трирівневий адміністративно-територіальний

поділ держави і запроваджено територіальне самоврядування на всіх рівнях територіального поділу держави. В Україні має місце відносна децентралізація державного управління, оскільки місцеве самоврядування діє тільки на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст.

Проведений порівняльний аналіз адміністративно-територіального поділу України і Польщі дозволив виявити відмінність польського і українського законодавця щодо закріплення правового статусу територіальних утворень. З'ясовано, що на сучасному етапі головна увага українського законодавця зосереджена на створенні адміністративно-територіальних одиниць, в основі яких покладено територіальний чинник та систему місцевих органів публічної влади. В Польщі, на всіх рівнях територіального поділу діють самоврядні територіальні одиниці, які мають статус юридичної особи. Основою діяльності польських самоврядних територіальних одиниць є юридично відособлена територіальна громада і відповідна територія.

Звертається увага, що децентралізація державного управління в Україні буде можливою внаслідок запровадження регіонального самоврядування на рівні району і області. Якщо ж Україна піде шляхом значної децентралізації державного управління і створення регіонального самоврядування, виникне необхідність визначити правовий статус територіальних громад району і області, оскільки місцеве (регіональне) самоврядування є правом територіальних громад здійснювати управління публічними справами безпосередньо або через утворені органи. В зв'язку з чим, запропоновано сформулювати поняття «територіальна громада району» – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах району та поняття «територіальна громада області» – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах області. Становлення територіальних громад району і області повинно стати підставою створення та діяльності представницьких і виконавчих органів самоврядування району і області.

Наголошено також, що важливою умовою децентралізації державного управління має стати запровадження принципу субсидіарності, на підставі

якого значна частина публічних справ повинна перейти в управління від органів виконавчої влади до органів місцевого (регіонального) самоврядування, що обираються демократичним шляхом.

Підкреслюється, що виходячи з досвіду Польщі подальше вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні нерозривно пов'язане із запровадженням регіонального самоврядування та утворенням органів регіонального самоврядування. Фактично передумови регіонального самоврядування в Україні створені в особі районних і обласних рад, яким необхідно надати право створювати власні виконавчі органи.

Польський досвід реформування місцевого самоврядування та створення територіального самоврядування може бути позитивним для України в кількох аспектах. По-перше, передумовою створення регіонального самоврядування в Україні може стати проведення адміністративно-територіальної реформи, в результаті якою мають бути створені адміністративно-територіальні одиниці, які будуть визначати територіальні межі діяльності органів місцевого і регіонального самоврядування. По-друге, внаслідок запровадження регіонального самоврядування, обласні і районні ради можуть представляти інтереси жителів області і району та мати можливість створювати власні виконавчі органи. По-третє, в Україні ключову роль в діяльності місцевого самоврядування відіграє сільський, селищний, міський голова, однак той факт, що він фактично очолює представницький і виконавчий орган породжує певні застереження щодо упередженості прийняття рішень представницьким органом і виконання цих рішень виконавчим органом. Враховуючи досвід Польщі, найкращим розв'язанням було б запропонувати надати сільському, селищному, міському голові статус одноособового виконавчого органу. По-четверте, передати органам місцевого самоврядування на підставі принципу субсидіарності управління значною часткою публічних справ.

ВИСНОВКИ

У дисертації, на основі проведеного аналізу законодавства України і Польщі, Європейської хартії місцевого самоврядування та наукових праць, подано теоретичне узагальнення й нове вирішення наукових задач, що виявляється у формулюванні наукових пропозицій та практичних рекомендацій з удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

1. Аналіз нормативно-правових актів та наукових джерел поняття «місцеве самоврядування» дозволив визначити загальний характер адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування, а саме: 1) діють від імені територіальної громади, до складу якої входять жителі, що на законних підставах проживають на відповідній території, в зв'язку з чим в ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» запропоновано слова «громадяни України» замінити словами «жителі»; 2) покликані здійснювати управління і регулювання публічними справами; 3) мають організаційну структуру, до складу якої входять представницькі і виконавчі органи; 4) в основу діяльності органів місцевого самоврядування покладено принцип децентралізації державного управління.

2. Вітчизняний і польський законодавець застосував різні підходи щодо закріплення правового статусу органів місцевого самоврядування. В Україні органи місцевого самоврядування безпосередньо наділені статусом юридичної особи і владними повноваженнями. Польський законодавець прийняв цивільно-правову конструкцію органів територіального самоврядування, які виступають від імені самоврядної територіальної одиниці, що має статус юридичної особи й наділені владними повноваженнями.

Істотною ознакою при визначенні походження органів місцевого самоврядування, з одного боку є факт установчої ролі держави в становленні органів місцевого самоврядування та наділення цих органів управлінською функцією, а з іншого – органи місцевого самоврядування обираються територіальною громадою і несуть перед нею відповідальність за свої дії.

3. Провідну роль у діяльності місцевого самоврядування відіграють представницькі органи, які є обов'язковою складовою місцевого самоврядування і за допомогою яких здійснюється управління публічними справами на місцевому рівні шляхом прийняття цими органами обов'язкових рішень. Доведено необхідність на законодавчому рівні в ст. 16 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» закріпити кількісний склад районних і обласних рад залежно від кількості територіальних громад, що входять до складу району та області, зокрема, по два депутати до районної ради від кожної місцевої територіальної громади і по два депутати до обласної ради від кожного району та міста обласного значення.

Виконавчі органи місцевого самоврядування в процесі здійснення управлінської діяльності покликані реалізовувати рішення представницьких органів на місцях. На підставі проведеного комплексного аналізу правового статусу голови сільської, селищної міської ради, який є посадовою особою територіальної громади і бере участь в діяльності її представницького і виконавчого органу, обґрунтовується необхідність визначення його одноособовим виконавчим органом місцевої ради. Підкреслюється, що районні і обласні ради повинні формувати власні виконавчі органи.

4. Депутат місцевого самоврядування обирається територіальною громадою, є представником її інтересів і несе відповідальність за ефективне управління публічними справами місцевого значення. Для кандидатів у депутати до органів територіального самоврядування, в польському законодавстві передбачено ценз осілості у вигляді місця постійного проживання на території відповідної територіальної громади. Констатується позитивність польського досвіду та запровадження цензу осілості для кандидатів у депутати до органів місцевого самоврядування в Україні.

5. Органи місцевого самоврядування діють на підставі загально-правових (законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність тощо) та спеціально-правових (субсидіарність; правова,

організаційна і матеріально-фінансова самостійність; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами) принципів.

При розподілі повноважень між органами публічної влади фундаментальне значення має принцип субсидіарності, за допомогою якого здійснюється передача державою владних повноважень щодо регулювання і управління значною часткою публічних справ органам місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективності їх виконання та максимально можливого наближення надання публічних послуг жителям територіальних громад.

6. Об'єктом місцевого самоврядування визначено «публічні справи місцевого значення», в зв'язку з чим, пропонується ч. 1 ст. 140 Конституції України і ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» викласти в такій редакції: «Місцеве самоврядування в Україні – 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 здійснювати регулювання і управління публічними справами місцевого значення».

7. Теоретико-правовий аналіз понять «компетенція» і «повноваження» органів місцевого самоврядування України і Польщі, дозволив з'ясувати, що польський законодавець «компетенцією», яка включає предмети відання і повноваження органів місцевого самоврядування, наділив самоврядні територіальні одиниці, які діють від імені і в інтересах територіальної громади. Вітчизняний законодавець застосовує поняття «компетенція» і «повноваження» органів місцевого самоврядування як взаємозамінні, що виникає з факту закріплення за органами місцевого самоврядування не тільки повноважень, але й предметів відання.

8. Органам місцевого самоврядування України і Польщі можуть делегуватись окремі повноваження органів виконавчої влади. Польський законодавець дозволив органам публічної влади делегувати завдання

самоврядним територіальним одиницям на підставі закону чи шляхом укладення договору, якщо це виникає з обґрунтованих потреб держави. Вітчизняний законодавець значну частину повноважень органів місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив як делеговані. З урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування та принципу субсидіарності, сформульовано пропозицію делеговані органам місцевого самоврядування повноваження визначити як власні повноваження цих органів.

9. Форми діяльності органів місцевого самоврядування є зовнішнім виразом реалізації органами місцевого самоврядування законодавчо визначених владних повноважень щодо регулювання і управління публічними справами. В процесі здійснення діяльності органи місцевого самоврядування використовують правові (прийняття нормативно-правових актів), організаційно-правові (проведення сесій місцевих рад) й організаційні (матеріальні і технічні) форми реалізації владних повноважень.

Методи діяльності органів місцевого самоврядування – це способи, засоби і прийоми, за допомогою яких органи місцевого самоврядування здійснюють регулювання і управління публічними справами. Органи місцевого самоврядування в своїй діяльності застосовують правові (встановлення нормативів), організаційно-правові (перевірка виконання рішень) і організаційні (планування, інформаційне забезпечення) методи правового регулювання.

10. Публічна діяльність органу місцевого самоврядування – це процес реалізації органом місцевого самоврядування владних повноважень у сфері регулювання і управління публічними справами за допомогою законодавчо встановлених форм і методів.

11. Сутністю місцевого самоврядування є децентралізація державного управління, внаслідок чого держава передає управління значної частини публічних справ на користь територіальних громад, від імені яких діють органи місцевого самоврядування. Як один із шляхів вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування, вбачається запровадження в Україні значної

децентралізації державного управління, що стане підставою створення регіонального самоврядування на рівні району й області.

12. Беручи до уваги інтеграційні процеси в Україні, що зумовлюють необхідність подальшого вдосконалення діяльності місцевого самоврядування та наближення українського законодавства до європейських стандартів, корисним є запозичення досвіду Республіки Польща, яка пройшла шлях становлення і реформування місцевого самоврядування та побудувала власну модель територіального самоврядування, а саме:

- здійснено децентралізацію державного управління шляхом запровадження територіального самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу держави (гміна, повіт, воєводство);

- в результаті проведення адміністративно-територіальної реформи створено самоврядні територіальні одиниці, яким надано статус юридичної особи, і від імені яких діють органи територіального самоврядування;

- значна частина публічних справ, з урахуванням принципу субсидіарності передана на виконання самоврядним територіальним одиницям відповідних рівнів;

- на кожному рівні територіального самоврядування (гміна, повіт, воєводство) виокремлено територіальну громаду, під якою необхідно розуміти всіх жителів, що проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- кількісний склад представницьких органів територіального самоврядування визначається пропорційно до чисельності територіальної громади відповідного рівня;

- для депутатів територіального самоврядування встановлено ценз осілості;

- при розподілі повноважень між органами територіального самоврядування діє принцип пріоритету повноважень територіальної громади відносно повноважень органів територіального самоврядування, а також ради – стосовно її виконавчих органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] – К.; Ірпінь : ВТФ «Берун», 2003. – 1440 с.
2. O wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa: ustawa z dn. 24 lipca 1998 r. // Dziennik Ustaw. – 1998. – Nr 96. – Poz. 603.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : z dn. 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw. – 1997. – Nr 78. – Poz. 483.
4. Конституція України : із змінами, внесеними згідно із Законом від 01 лютого 2011 р. № 2952-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 68.
5. Батанов О. В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації принципу верховенства права/ О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 1. – С. 62–67.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування : прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
7. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego : sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. // Dziennik Ustaw. – 1994. – Nr 124. – Poz. 607.
8. Українсько-польський і польсько-український словник: Понад 42 000 сл. / [упор.: Біленька-Свистович Л. В., Горбатенко Л. І., Заячківська Н. М.] – Львів: Світ, 2004. – 744 с.
9. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : [підруч.] / О. Ф. Фрицький. – [2-е вид., перероб. та допов.]. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 510 с.
10. Батанов О. В. Муніципальне право України : [підруч.] / О. В. Батанов Відповідальний редактор М. О. Баймуратов. – Х. : «Одіссей», 2008. – 528 с.
11. Бойко Ю. В. Становлення та розвиток сучасних концепцій місцевого самоврядування в Україні та країнах – членах ЄС / Ю. В. Бойко // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – 2010. – № 49. – С. 169–175.

12. Charte européenne de l'autonomie locale : Conclue à Strasbourg le 15 octobre 1985. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://prawo.legeo.pl/prawo/europejska-karta-samorzadu-terytorialnego-sporzadzona-w-strasburgu-dnia-15-pazdziernika-1985-r/>
13. Французько-український словник: Близько 22 000 слів / [за ред. Б. І. Бурбело]. – К. : Рад. шк., 1989. – 416 с.
14. O samorządzie gminnym : ustawa z dn. 8 marca 1990 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – Nr 142. – Poz. 1591.
15. O samorządzie powiatowym : ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – Nr 142. – Poz. 1592.
16. O samorządzie województwa : ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – Nr 142. – Poz. 1590.
17. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
18. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» / Теліпко В. Е., Панасюк С. А. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 400 с.
19. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. ; [пер. з давньогрец. Л. Звонська]. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.
20. Борденюк В. І. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні / В. І. Борденюк // Право України. – 2001. – № 12. – С. 24–27.
21. Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 2. – С. 21–30.
22. Nowacka E. J. Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej / E.J. Nowacka – [Wydanie 1]. – Warszawa : LexisNexis, 2010. – 160 s.
23. Dolnicki B. Samorząd terytorialny / B. Dolnicki. – [4 wydanie]. – Warszawa : Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009. – 418 s.
24. Bukowski Z. Ustrój samorządu terytorialnego / Bukowski Z., Jędrzejewski T.,

- Rączka P. – Toruń : Dom Organizatora, 2003. –384 s.
25. Leoński Z. Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce / Z. Leoński. – Poznań : Dom Wydawniczy "Ławica", 1994. – 108 s.
26. Делія Ю. В. Місцеве самоврядування як право територіальної громади / Ю. В. Делія // Право України. – 2005. – № 5. – С. 45–48.
27. Шаповал В. М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. М. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 48–54.
28. Куйбіда В. С. Поняття місцевого самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда, В. Чушенко // Право України. – 1998. – № 5. – С. 17–21.
29. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : [монографія] / Батанов О. В. за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
30. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Аверянова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
31. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Журавель Ярослав Володимирович. – К., 2007. – 227 с.
32. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» : закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19-20.– Ст. 179.
33. Хоменець Р. Особливості правового статусу фізичних осіб як суб'єктів місцевого самоврядування / Р. Хоменець // Право України. – 2001. – № 11. – С. 36–38.
34. «Про органи самоорганізації населення» : закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
35. «Про імміграцію» : закон України від 07 червня 2001 р. № 2491-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 41. – Ст. 197.
36. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : закон України від

- 10 липня 2010 р. № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.
37. Батанов О. В. Концептуальні аспекти реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні / О. В. Батанов // Право України. – 2009. – № 12. – С. 117–125.
38. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności / H. Izdebski. – [Wydanie III]. – Warszawa : Prawnicze LexisNexis, 2004. – 272 s.
39. Прієшкіна О. В. Конституційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні / О. В. Прієшкіна // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 4. – С. 58–62.
40. Конституционные преобразования в Украине: история, теория и практика : [монографія] / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян, В. Н. Шаповал и др. под ред. М. Ф. Орзиха – К. : Юринком Интер, – 2013. – 512 с.
41. Kodeks cywilny : ustawa z dn. 23 kwietnia 1964 r. // Dziennik Ustaw. – 1964. – Nr 16. – Poz. 93.
42. Кравченко В. В. Муніципальне право України : [навч. посібник] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
43. Конституційне право України : [підруч.] / за ред. док. юрид. наук, проф. В. Ф. Погорілка. – [2-е доопр. вид.]. – К. : Наукова думка, 2000. – 734 с.
44. Русанова С. Ю. Становлення та розвиток наукових знань про місцеве самоврядування: теоретико-правовий аспект / С. Ю. Русанова // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». – 2010. – № 3 (16). – С. 82-86.
45. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [монографія] / Борденюк В. І. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
46. Борденюк В. І. Деякі аспекти співвідношення системи органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування / В. І. Борденюк // Юридична Україна. – 2005. – № 5. – С. 16–22.
47. Борденюк В. І. Деякі аспекти системного підходу до співвідношення

- механізму (апарату) держави та місцевого самоврядування / В. І. Борденюк // Юридична Україна. – 2005. – № 2. – С. 4–11.
48. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект / В. І. Борденюк // Право України. – 2003. – № 4. – С. 12–17.
49. Борденюк В. І. Державний механізм держави як система органів державної влади та органів місцевого самоврядування та фактори його цілісності / В. І. Борденюк // Юридична Україна. – 2005. – № 3. – С. 15–23.
50. Батанов О. В. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади / О. В. Батанов // Право України. – 1999. – № 5. – С. 25–29.
51. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак / М. О. Баймуратов // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 4–11.
52. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
53. Головченко В. Конституційні принципи місцевого самоврядування / В. Головченко, О. Корпань // Право України. – 1998. – № 3. – С. 14–17, 30.
54. Чапала Г. В. Природа місцевого самоврядування як концептуальна основа форм його реалізації / Г. В. Чапала // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 1. – С. 71–75.
55. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення / Г. В. Чапала // Право України. – 2004. – № 2. – С. 127–132.
56. Манжула А. Деякі аспекти співвідношення органів місцевого управління і органів місцевого самоврядування / А. Манжула // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 12. – С. 63–65.
57. Адміністративне право України : підруч.: У двох томах : Том 1. Загальне адміністративне право. Академічний курс / В. В. Галунько, В. І. Олефір, Ю. В. Гридасов, А. А. Іванищук, С. О. Короєд. – Херсон : ХМД, 2013. – 396 с.

58. Діхтієвський П. В. Державне управління і виконавча влада: співвідношення, тенденції сучасного розвитку / П. В. Діхтієвський // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». – 2011. – № 1 (18). – С. 42–45.
59. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
60. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
61. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навч. посібник] / В. В. Кравченко. – [вид. 6-те, виправл. та доповн.]. – К. : Атіка, 2008. – 592 с.
62. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. [2-е вид., перероб. і доп.] / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
63. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : [підруч.] / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 672 с.
64. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.
65. Органи державної влади : [монографія] / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.
66. Журавель Я. В. Класифікація органів місцевого самоврядування / Я. В. Журавель // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 4. – С. 61–64.
67. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навч. посібник] / В. В. Кравченко. К. : Атіка, 2000. – 320 с.
68. Болдирєв С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С. В. Болдирєв. – Х., 2003. – 20 с.
69. Чернецька О. В. Представницькі органи місцевого самоврядування в системі публічної влади: конституційно-правова природа / О. В. Чернецька //

Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 119–123.

70. Борденюк В. І. Сільський, селищний, міський голова у механізмі здійснення місцевого самоврядування: конституційно-правові аспекти / В. І. Борденюк // Право України. – 2011. – № 2. – С. 208–215.

71. Борденюк В. І. Виконавчі органи місцевого самоврядування в механізмі здійснення виконавчої влади / В. І. Борденюк // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 2. – С. 83–88.

72. Соляник К. Є. Здійснення виконавчими органами місцевих рад функцій органів виконавчої влади / К. Є. Соляник // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 2. – С. 74–76.

73. Про столицю України – місто-герой Київ : закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XVI // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

74. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : [навч. посіб.] / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.

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

76. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : [посібник] / А. Ф. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : «ЗАПОВІТ», 1997. – 188 с.

77. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо. – К. : Ін Юре, 1997. – 36 с.

78. Борденюк В. І. Правовий статус сільського, селищного, міського голови у контексті законодавчих ініціатив / В. І. Борденюк // Право України. – 2011. – № 3. – С. 193–200.

79. Муніципальне право : [підруч.] / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

80. O ustroju miasta stołecznego Warszawy : ustawa z dn. 15 marca 2002 r. // Dziennik Ustaw. – 2002. – Nr 41. – Poz. 361.
81. O referendum lokalnym : ustawa z dn. 15 września 2000 r. // Dziennik Ustaw. – 2000. – Nr 88. – Poz. 985.
82. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : закон України від 06 червня 2004 р. № 1667-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382.
83. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : закон України від 14 січня 1998 р. № 14/98 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 3. – Ст. 15.
84. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії [навч. посіб.] / О. В. Прієшкіна. – К. : Кондор, 2008. – 336 с.
85. O bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta : ustawa z dn. 20 czerwca 2002 r. // Dziennik Ustaw. – 2002. – Nr 113. – Poz. 984.
86. Kodeks wyborczy : ustawa z dn. 5 stycznia 2011 r. // Dziennik Ustaw. – 2011. – Nr 21. – Poz. 112.
87. O finansach publicznych : ustawa z dn. 27 sierpnia 2009 r. // Dziennik Ustaw. – 2009. – Nr 157. – Poz. 1240.
88. Кравчук О. Адміністративно-правове регулювання внутрішньої організації органів місцевого самоврядування / О. Кравчук // Юридична Україна. – 2006. – № 3. – С. 27–33.
89. Солянник К. Є. Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / К. Є. Солянник. – Х., 2003. – 19 с.
90. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw : ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. // Dziennik Ustaw. – 1998. – Nr 95. – Poz. 602.
91. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні :

закон України від 11 грудня 2003 р. № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.

92. Чернецька О. В. Народний суверенітет та формування представницьких органів місцевого самоврядування: аспекти співвідношення та реалізації / О. В. Чернецька // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 101–104.

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

94. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні підходи реформування / П. М. Любченко // Право України. – 2009. – № 5. – С. 55–60.

95. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Чернецька. – К., 2006. – 16 с.

96. Делія Ю. В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Ю. В. Делія. – К., 2003. – 17 с.

97. Борденюк В. І. Окремі аспекти наукового забезпечення реформування місцевого самоврядування в Україні / В. І. Борденюк // Юридична наука. – 2011. – № 1. – С. 71–78.

98. Лукашова В. Адміністративно-правові принципи в системі місцевого самоврядування у контексті реформування регіонального управління в Україні / В. Лукашова // Право України. – 2008. – № 1. – С. 21–27.

99. Бюджетний кодекс України : від 08 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.

100. Лисенко О. Трансформація правового статусу органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів / О. Лисенко // Право України. – 2009. – № 4. – С. 132–139.

101. Бідей О. Колізійність імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в національне законодавство України / О. Бідей // Право

України. – 2008. – № 11. – С. 103–108.

102. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : [монографія] / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с. : іл. – Бібліогр. : с. 373–431.

103. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 14.00.02 «Конституційне право» / Б. В. Калиновський. – К., 2004. – 21 с.

104. Бальцій Ю. Ю. Принцип гласності у місцевому самоврядуванні України / Ю. Ю. Бальцій // Юридичний вісник. – 2009. – № 2. – С. 17–23.

105. Пирожкова Ю. В. Основні принципи реалізації нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні: сучасний правовий аналіз / Ю. В. Пирожкова // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1 (I). – С. 245–251.

106. Абасов Г. Г. Принципи конституційно-правового гарантування прав місцевого самоврядування в Україні / Г. Г. Абасов // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 3. – С. 29–35.

107. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

108. Хоменець Р. Щодо визначення поняття місцевого самоврядування / Р. Хоменець // Право України. – 2002. – № 4. – С. 29–31.

109. Руснак Л. Поняття місцевого самоврядування / Л. Руснак // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 6. – С. 104–106.

110. Борденюк В. І. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / В. І. Борденюк // Право України. – 2005. – № 6. – С. 16–21.

111. Шаповал В. М. Функції сільського, селищного, міського голови / В. М. Шаповал // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 26–30.

112. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові

проблеми організації та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. В. Батанов. – К., 2011. – 34 с.

113. Делія Ю. В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики : [монографія] / Ю. В. Делія - Донецьк : НД та РВВ ДЮІ МВС, 2004. – 280 с.

114. Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. О. Карабін. – К., 2007. – 24 с.

115. Административное право России. Общая часть: [учебник] / под ред. д-ра юрид. наук проф. С. А. Старостина – М. : ИНФРА – М, 2010. – 506 с.

116. Баймуратов М. О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні / М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єв – Одеса : АО БАХВА, – – 2003. – 192 с.

117. Батанов О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права / О. В. Батанов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 21–24.

118. Борденюк В. І. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / В. І. Борденюк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 17–23.

119. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – К. : «Укр. енцикл.», 1998 – . – Т. 3: К – М. – 2001. – 792 с. : іл.

120. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – К. : «Укр. енцикл.», 1998 – . – Т. 2: Н – П. – 2002. – 720 с. : іл.

121. Батанов О. В. Компетенція місцевого самоврядування та принципи її формування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування

/ О. В. Батанов, В. В. Кравченко // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 2(І). – С. 43–50.

122. Батанов О. В. Основні етапи інституціоналізації муніципальної влади та проблеми становлення сучасного муніципалізму в Україні / О. В. Батанов // Вісник Запорізького національного університету. – 2009. – № 1. – С. 36–45.

123. Мамочка В. В. Адміністративно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Мамочка. – К., 2010. – 19 с.

124. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / І. В. Дробуш. – К., 2002. – 16 с.

125. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / П. М. Любченко. – Х., 1998. – 17 с.

126. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : [навч. посібник]. – К. : Алерта, – 2005. – 144 с.

127. Мацелик Т. О. Компетенція органів публічної адміністрації: поняття та структурні елементи / Т. О. Мацелик // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 2. – С. 76–83.

128. Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego / redakcja naukowa prof. dr hab. A. Borodo – [Wydanie 1]. – Toruń : „Dom Organizatora”, 2008. – 356 s.

129. Чернецька О. В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування / О. В. Чернецька // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 2. – С. 93–96.

130. Шахматова Т. Питання реформування місцевих органів влади / Т. Шахматова // Право України. – 2007. – № 4. – С. 22–25.
131. Марчук М. І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польща (1945-2000 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права» / М. І. Марчук. – Х., 2005. – 20 с.
132. Бальцій Ю. Ю. Правовий статус міського голови в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Ю. Ю. Бальцій. – О., 2006. – 18 с.
133. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності міського голови : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. М. Кириченко. – Х., 2007. – 22 с.
134. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. / [М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.] ; за заг. ред. В. О. Ріяки. – [2-е вид., допов. і перероб.]. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
135. Лазор О. Л. Основи місцевого самоврядування : [навч. посіб.] / О. Л. Лазор. – [3-тє вид. допов. і перероб.]. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 432 с.
136. Делія Ю. В. Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності / Ю. В. Делія // Право України. – 1999. – № 4. – С. 45–48.
137. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / А. Р. Крусян. – О., 1999. – 19 с.
138. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
139. Дробуш І. В. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та

- органів державної виконавчої влади / І. В. Дробуш // Право України. – 2001. – № 10. – С. 20–24.
140. Комашко М. Делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування: законодавчі аспекти / М. Комашко // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 12. – С. 53–55.
141. Делія Ю. В. Компетенційні спори: причини і шляхи їх подолання / Ю. В. Делія // Право України. – 2000. – № 6. – С. 32–33.
142. Карабін Т. О. Правове розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / Т. О. Карабін // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 1. – С. 85–90.
143. Батанов О. В. Повноваження органів державної влади у сфері місцевого самоврядування: система та загальна характеристика / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 1. – С. 44–53.
144. Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування / С. Телешун // Право України. – 2001. – № 6. – С. 28–31.
145. Калиновський Б. В. Державні гарантії і правозахисна роль державних органів щодо здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування / Б. В. Калиновський // Право України. – 2002. – № 10. – С. 29–32.
146. Онупрієнко А. Делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування: проблемні питання / А. Онупрієнко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 6. – С. 8–11.
147. Проект Закону України «Про делеговані повноваження» № 1472-1 від 15.02.2008 р. (суб'єкт права законодавчої ініціативи – н.д. В.Бондаренко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF14W01I.html
148. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г. В. Бублик. – К., 2005. – 16 с.

149. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
150. Любченко П. М. Муніципальне право України : [навч. посіб.] / П. М. Любченко – Х. : Видавництво «ФІНН», 2012. – 496 с.
151. Литвин І. І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. І. Литвин. – З., 2009. – 19 с.
152. Муніципальне право України : підруч. / [В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций та ін.] ; за заг. ред. М. О. Баймуратова – [2-е вид. доп.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.
153. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 09 березня 1999 р. № 339 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10. – С. 28
154. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – К. : «Укр. енцикл.», 1998 – .– Т. 6: Т – Я. – 2004. – 744 с. : іл.
155. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України : [підруч.] / Т. О. Коломоєць. – [Вид. 2, змін. і доп.]. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
156. Журавель Я. В. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування / Я. В. Журавель // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 5. – С. 113–116.
157. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / В. К. Колпаков. – [2-ге вид., допов.]. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.
158. Журавель Я. В. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування / Я. В. Журавель // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 5. – С. 113–116.
159. Делія Ю. В. Юридична природа правотворчої діяльності суб'єктів

- місцевого самоврядування в Україні / Ю. В. Делія // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – 2010. – № 49. – С. 128–133.
160. Баєва Л. В. Рішення місцевих рад у системі джерел адміністративного права: загальнотеоретичний аналіз / Л. В. Баєва // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 1. – С. 66–70.
161. Пирожкова Ю. В. Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування: перспективи вдосконалення системоутворюючих стадій / Ю. В. Пирожкова // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 4 (ч. 1). – С. 134–138.
162. Батанов О. В. Статут територіальної громади – основний нормативний акт місцевого самоврядування / О. В. Батанов // Право України. – 2004. – № 7. – С. 30–34.
163. Баєва Л. В. Статут територіальної громади як засіб реалізації конституційного права громадян на участь у місцевому самоврядуванні / Л. В. Баєва // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 4. – С. 11–14.
164. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права: проблемні питання теорії / Н. О. Чудик // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 3. – С. 131–137.
165. Дашлькевич М. Статут територіальної громади міста – нове явище у праві України / М. Дашлькевич, Ю. Величко // Право України. – 2002. – № 4. – С. 27–29.
166. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні підходи реформування / П. М. Любченко // Право України. – 2009. – № 5. – С. 55–60.
167. Борденюк В. І. Територіальна автономія як форма децентралізації державної влади: конституційно—правові аспекти / В. І. Борденюк // Юридична Україна. – 2004. – № 11. – С. 8–20.
168. Школик А. М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації / А. М. Школик // Вісник Запорізького

національного університету. – 2012. – № 1 (I). – С. 329–334.

169. Адміністративне право України : [підруч. для юрид. вузів і фак.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.

170. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова – К. : Юстініан, – 2007. – 288 с.

171. Кодекс адміністративного судочинства України : [наук.-практ. комент.] / [Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов та ін.] ; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент; Істина. – 823 с.

172. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. І. Курило. – К., 2008. – 39 с.

173. Prawo o aktach stanu cywilnego : ustawa z dn. 29 września 1986 r. (tekst jednolity) // Dziennik Ustaw. – 2011. – Nr 212. – Poz. 1264.

174. W sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia oraz wzorów aktów stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów : rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 26 października 1009 r. // Dziennik Ustaw. – 1998. – Nr 136. – Poz.884.

175. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : закон України від 1 липня 2010 р. № 2398-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 38. – Ст. 509.

176. Косінський В. Процесуальні особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування / В. Косінський // Право України. – 2000. – № 5. – С. 17–19.

177. Українська радянська енциклопедія : / [вид. друге]). – К. : Укр. енци., 1998 – . – Т. 6: – 1981. – 720 с.

178. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах

- : Том 1. Загальна частина / Ред. Колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка, 2007. – 592 с.
179. Кісіль З. Р. Адміністративне право : [навч. посіб.] / З. Р. Кісіль, Р. В Кісіль. – [3-тє вид.]. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
180. Кузьменко О. В. Феномен адміністративно-правового заохочення : [монографія] / О. В. Кузьменко, О. Г. Стрельченко – Львів : ВАТ Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2010. – 204 с.
181. Теорія держави і права / [Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. та ін..] ; за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с. – Бібліогр. : С. – 358-364.
182. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. / [М. Ф. Голосніченко, І. П. Стахурський, Н. І. Золотарьова.] ; за заг. ред. док І. П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.
183. Батанов О. В. Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / О. В. Батанов // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1 (I). – С. 22–29.
184. Боярська З. І. Європейська хартія місцевого самоврядування – основа ефективності прийняття управлінських рішень в органах місцевого управління і самоврядування / З. І. Боярська // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». – 2010. – № 3 (16). – С. 17–20.
185. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – К. : «Укр. енцикл.», 1998 – .– Т. 2: Д – Й. – 1999. – 768 с. : іл.
186. Єфремова І. Децентралізація влади: шлях до самостійності місцевих бюджетів / І. Єфремова // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 9. – С. 25–28.
187. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків : / [за ред. М. Пухтинського]. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.

188. Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» : постанова Верховної Ради України від 15 грудня 2005 р. № 3227-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 16. – Ст. 144.
189. Правознавство : [підруч.] / [А. І. Берлач, Д. О. Карпенко, В. С. Ковальський, А. М. Колодій, А. Ю. Олійник, О. О. Підпригора.] ; за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 752 с.
190. Борденюк В. І. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. І. Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21–25.
191. O samorządzie terytorialnym : ustawa z dn. 8 marca 1990 r. // Dziennik Ustaw. – 1990. – Nr 16. – Poz. 95.
192. O terenowych organach rządowej administracji ogólnej : ustawa z dn. 22 marca 1990 r. // Dziennik Ustaw. – 1990. – Nr 21. – Poz. 123.
193. O administracji rządowej w województwie : ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. // Dziennik Ustaw. – 1998. – Nr 91. – Poz. 577.
194. Дробуш І. В. Актуальні питання функціонування регіональних органів місцевого самоврядування в Україні / І. В. Дробуш // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 3. – С. 10–15.
195. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. І. Борденюк. – К., 2009. – 39 с.
196. Концепція адміністративної реформи в Україні : затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810-98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
197. Концепція державної регіональної політики : затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – С. 20. – Ст. 983.
198. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України :

проект // [Електронний ресурс]. – Режим доступу // <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1670>

199. Про адміністративно-територіальний устрій України : проект закону від 01.06.2010 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу // <http://www.csi.org.ua/www/?p=1881>

200. Конституційне право України : [підруч. для студ. вищих навч. закл.] ; за ред. акад. АПрН України, док. юрид. наук, проф. Ю. М. Тодики, док. юрид. і політ. наук, проф. В. С. Журавського. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.

201. Журавський В. Щодо реформи адміністративно-територіального устрою України / В. Журавський // Право України. – 2005. – № 8. – С. 16–18.

202. Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування / С. Телешун // Право України. – 2001. – № 6. – С. 28–31.

203. Россинский Б. В. Административное право : [учебно-метод. практ. пособие] / Б. В. Россинский. – М. : Право и закон, 2001. – 688 с.

204. Пастернак О. М. Деякі теоретичні проблеми правосуб'єктності адміністративно-територіальних одиниць у сфері місцевого самоврядування / О. М. Пастернак // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 4. – С. 112–117.

205. Елистратов А. И. Основные начала административного права, Издание Г. А. Лемана. Москва, 1914 г. – 286 с.

206. Прієшкіна О. В. Демократія та місцеве самоврядування: взаємодія та розвиток / О. В. Прієшкіна // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 4. – С. 106–112.

207. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : закон України від 01 липня 2010 р. № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.

208. Про стимулювання розвитку регіонів : закон України від 08 вересня 2005 р. № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

209. Про державну підтримку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001// Офіційний вісник України. – 2001. – № 36. – Ст. 1658
210. Орзіх М. П. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування : [навч. посібник] / М. П. Орзіх, М. О. Баймуратов; за ред. Ю. В. Крилова – Одеса : АО БАХВА, – 1996. – 128 с.
211. Лялюк О. Перспективи розвитку територіальної основи місцевого самоврядування в період реформування територіального устрою в Україні / О. Лялюк // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 1. – С. 74–76.
212. Пастернак Е. К вопросу о правосубъектности территориальной громады / Е. Пастернак // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 3. – С. 87–90.
213. Делія Ю. В. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. В. Делія // Право України. – 2003. – № 10. – С. 29–32.
214. Цивільний кодекс України : за станом на 18 вересня 2012 р. / Верховна Рада України. – Офіц. текст. – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2012. – 380 с. – (Кодекси України).
215. Цивільне право України : в 2 т. Том 1 [підруч.] / за ред. д-ра юрид. наук, проф. Є. О. Харитонова, канд. юрид. наук Н. Ю. Голубевої. – Х. : ТОВ Одіссей, – 2008. – 832 с.
216. Журавський В. Питання реформи місцевого самоврядування в Україні / В. Журавський // Право України. – 2005. – № 11. – С. 24–27.
217. Курс адміністративного права України : [підруч.] / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін.] ; за ред. В. В. Коваленко. – К. : Юрінком Інтер, – 2012. – 808 с.
218. Прієшкіна О. В. Децентралізація державної влади та розширення прав місцевого самоврядування: проблеми й перспективи / О. В. Прієшкіна // Право України. – 2006. – № 11. – С. 86–89.

219. Корнієнко М. І. Основи муніципального права України : [навч. посібник] / за ред. М. І. Корнієнко – К. : Знання, – 2000. – 119 с.
220. Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку: зб. наук. праць за матеріалами VI міжнар. наук.-практ. конф., 23-24 верес. 2011 р. / Ред. колегія: О. Ф. Андрійко, В. П. Нагрібельний, А. А. Пухтецька, Л. Є. Кисіль, Ю. С. Педько, Н. В. Хорощак, В. А. Дерезь, А. В. Кірмач, Л. В. Люлька. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. –600 с.
221. O wojewodzie i administracji rządowej w województwie : ustawa z dn. 23 stycznia 2009 r. // Dziennik Ustaw. – 2009. – Nr 31. – Poz. 206.



АКТ

**про впровадження у правозастосовчу діяльність
результатів дисертації здобувача кафедри правознавства
Житомирського національного агроекологічного університету
Бучинської Анни Йосипівни на тему «Адміністративно-правові засади діяльності
органів місцевого самоврядування за законодавством України та Польщі»**

«15» травня 2013 року м. Житомир

Комісія у складі: депутатів Житомирської обласної ради Білецький Олег Миколайович, Остап'юк Анатолій Васильович, Прокопчук Валерій Олексійович склали цей акт про те, що результати дисертаційної роботи на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 "адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" Бучинської Анни Йосипівни на тему «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування за законодавством України та Польщі» впроваджені у правозастосовчу діяльність Житомирської обласної ради, використовуються при підготовці пропозицій до діючого законодавства та прийнятті рішень з питань вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, при розробці програм регіонального розвитку місцевого самоврядування в Житомирській області, в діяльності постійних комісій обласної ради.

Результати дисертаційної роботи також використовуються депутатами Житомирської обласної ради при проведенні наукових тематичних досліджень в рамках обговорення концепції реформи місцевого самоврядування і запровадження регіонального самоврядування.

Члени комісії:

Білецький О.М.

Остап'юк А.В.

Прокопчук В.О.



ПРИТВЕРДЖУЮ
Доктор Житомирського
національного агроекологічного
університету *А.С. Малиновський*
проф. Малиновський А.С.
"25" травня 2011 р.

219

АКТ

про впровадження результатів дисертаційної роботи

Бучинської Анни Йосипівни

на тему «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого
самоврядування Польщі та України: порівняльний аспект»
під час проведення семінарів для сільських та селищних голів

Комісія у складі:

Голови комісії: Грабар І.Г. – д.т.н., проф., проректор з наукової роботи

Членів комісії: Вергун М.Г. – к.е.н.доц., директор ПДО та дорадництва

Родзінська І.М. – секретар-методист

Склали цей акт про наступне:

на виконання Указу Президента України «Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», на доручення Прем'єр-міністра України від 28.02.2011 року №7971/1-11 щодо проведення семінар-навчань для сільських та селищних голів на базі ВНЗ, підпорядкованих Міністерству аграрної політики та продовольства України, основні положення дисертаційної роботи старшого викладача кафедри правознавства ЖНАЕУ Бучинської Анни Йосипівни на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аспект» щодо ролі місцевого самоврядування в Україні у розвитку регіонів впроваджено під час проведення семінарів для сільських та селищних голів Житомирської області, які було проведено на базі Житомирського національного агроекологічного університету. Термін навчання 19 годин (3 дні)

Голова комісії:

Члени комісії:

Грабар І.Г.

Вергун М.Г.

Родзінська І.М.