

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

МАКСИМЕНКО ЮРІЙ ПЕТРОВИЧ

УДК _____

ДИСЕРТАЦІЯ

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ
У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність 081 «Право»

Галузь знань 08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі права
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Максименко Ю.П.

Науковий керівник: **Ладиченко Віктор Валерійович**, доктор юридичних наук,
професор

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Максименко Ю.П. Теоретико-правові засади системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (галузь знань: 08 «Право»). – Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2023.

Зміст анотації. Дисертація є комплексним науковим дослідженням, яке присвячено теоретико-правовим засадам системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування України. В роботі надається розуміння системи стримувань і противаг як співвідношення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування України: представницьких органів місцевого самоврядування (рад), головних посадових осіб територіальних громад (сільських, селищних, міських голів) та виконавчих органів місцевого самоврядування (виконавчих комітетів), шляхом їхнього застосування. В роботі проаналізована історична спадщина українського народу в процесі формування та правового розвитку системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування, теоретично та практично обґрунтовано існуючу модель стримувань і противаг, а також визначено шляхи удосконалення існуючої системно-структурної організації органів місцевого самоврядування на основі балансу розподілу повноважень.

Враховуючи здобутки юридичної науки, використовуючи різноманітні методи наукового пізнання, в дисертації здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає в необхідності вдосконалення системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування шляхом запровадження балансу влади у діяльності ключових органів та посадових осіб місцевого самоврядування на основі урівноваження їхніх владних повноважень між собою та удосконалення структурної організації органів місцевого самоврядування.

Практична цінність дослідження полягає в тому, що запропоновано шляхи побудови оптимальної збалансованої системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування територіальних громад за сучасних соціально-політичних умов, враховуючи здобутки реформи децентралізації в Україні, нового адміністративно-територіального устрою та утворення спроможних об'єднаних територіальних громад, які можна використати в законопроектній роботі, в практичній нормотворчій діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, науково-дослідницькій та навчальній практиці.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері функціонування системи органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є теоретико-правові засади системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування.

Розкриття теми дослідження теоретико-правових засад системи стримувань і противаг в діяльності органів місцевого самоврядування відповідає не тільки на питання пріоритетності повноважень всередині органів місцевого самоврядування, а допомагає оптимізації структури цих органів, забезпеченню балансу повноважень між радами та сільськими/міськими головами, створенню можливостей для урівноваження впливу різних органів місцевого самоврядування, а також підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування України загалом.

В роботі доведено існування в структурі місцевого самоврядування системи стримувань та противаг, яка функціонує у формі балансу повноважень між представницькими та виконавчими муніципальними органами, а також головною посадовою особою територіальної громади, що виражається у процедурах формування відповідних органів чи обрання посадових осіб, підстав та процедур припинення їхніх повноважень, можливостей здійснення самоврядних та делегованих повноважень, форм взаємного контролю, прийняття рішень.

В Україні малодосліджений принцип розподілу повноважень як основа системи стримувань і противаг в місцевому самоврядуванні, а тому запропоновано авторське визначення поняття «системи стримувань і противаг у діяльності органів

місцевого самоврядування» як визначену сукупність форм та функцій органів, що забезпечують взаємовплив між складовими системи місцевого самоврядування та спрямовані на рівновагу системи місцевого самоврядування, недопущення посилення окремих складових системи та сприяння збалансованому розвитку. Також сформульовано авторське визначення поняття «принцип розподілу повноважень» як складової системи стримувань і противаг в діяльності органів місцевого самоврядування.

Доведено існування в структурі місцевого самоврядування України моделі системи стримувань і противаг, яка характеризується як «сильний мер – рада», де сільський, селищний, міський голова має ключове значення та реальну владу в устрої місцевого самоврядування. При цьому «сильний голова» в устрої місцевого самоврядування України не є окремим муніципальним органом, а виступає як інтегрований в колегіальну місцеву раду та її виконавчий комітет суб'єкт, наділений значними владними повноваженнями, впливом та спирається на волевиявлення громади під час свого обрання.

Систематизовано повноваження сільського, селищного, міського голови в системі місцевого самоврядування України, в яких розкрито сутність таких прав головної посадової особи як: «право на головування», «право на виключне подання» («право на виключну пропозицію»), «право на подання першої пропозиції» («перше право»), «право «врахувального» голосу», право «вето», «право особистого підпису», право на розпорядження бюджетними коштами, «право на одноосібне представництво», «право на преміювання».

На противагу «сильному голові» передбачається колегіальний представницький орган – рада в особі представників громади: виборних осіб (депутатів), які володіють представницьким мандатом, але здійснюють свою діяльність на громадських засадах і влада яких обмежена лише представницькими функціями та виключними повноваженнями самої ради, до складу якої вони входить. В результаті дослідження встановлено, що вся суть представницької депутатської влади полягає саме у представництві інтересів мешканців громад, а не здійсненні управлінських функцій.

Іншим важливим елементом в системі стримувань і противаг місцевого самоврядування є колегіальний виконавчий орган загальної компетенції, який має назву «виконавчий комітет». При цьому цей орган виступає не в особі окремих членів, які не мають згідно законодавства окремого правового статусу (як, наприклад, депутати, або посадові особи місцевого самоврядування), а як єдина організація, де членам виконкому дозволено пропонувати, допомагати, виконувати доручення, але аж ніяк не бути в опозиції до голови. Єдиною функцією на противагу як голові, так і представницькій раді, якою володіє виконавчий комітет – це колегіальне вирішення питань, віднесених законом до самоврядних та делегованих повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування.

В результаті теоретико-правового дослідження, всі елементи єдиної системи органів місцевого самоврядування України охарактеризовано як «тріалістичну систему місцевого самоврядування».

Для розуміння розвитку українського муніципального устрою в дисертації здійснено ретроспективний погляд як на історичні здобутки минулого України, так і на досвід врядування різних моделей організації устрою місцевого самоврядування зарубіжних країн.

Змінено періодизацію формування та розвитку історичної правової думки про систему стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування, сформовано та систематизовано види та охарактеризовано статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування кожного з періодів історії України. В історичному контексті Україна багата на форми місцевого самоврядування. Кожна з епох представлена своїми особливостями муніципального устрою, які разом становлять багату спадщину української історії і заслуговують на увагу сучасників та нащадків.

Сформована у 1997 році система стримувань і противаг в системі місцевого самоврядування України залишається такою і понині та потребує збалансування. Адже надання головам значних прерогатив в сфері виконавчих, розпорядчих та представницьких повноважень призводить до розбалансування влади загалом. Такий стан речей, коли голова фактично диктує свою волю, а місцева рада та

територіальна громада не мають власних дієвих правових механізмів для протиставлення його владі з метою відстоювання своїх інтересів, призводить найчастіше до колапсу влади. А цього не має бути в збалансованій системі стримувань і противаг.

Встановлено позитивний досвід устрою місцевого самоврядування в ряді зарубіжних країн, де успішно функціонують такі моделі як «сильна рада – мер», де відсутність одноособового виконавчого органу місцевого самоврядування компенсується сильним колегіальним виконавчим органом, який здійснює керівні й загальні координуючі функції та діє в якості своєрідного місцевого уряду, який координує і контролює роботу різних муніципальних комітетів.

Таким чином, дієва система стримувань і противаг в діяльності місцевого самоврядування в особі «сильної ради» при безкомпромісній одноособовій владі «голови/мера» доводить спроможність представницького органу самостійно приймати рішення та керувати їх виконанням через сильні постійні комісії та компетентний колегіальний виконавчий комітет на основі політичного компромісу. Також в європейському правовому полі застосовуються такі успішні практики, як виборні населенням окремі ключові посадові особи місцевого самоврядування, як форма підсилення народовладдя громад.

Для збалансування механізмів стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування України удосконалено: теоретико-правові засади представницької природи статусу і повноважень місцевих рад та голів; класифікацію повноважень як інструментів та засобів стримування і противаг місцевих рад та голів і виконавчих органів по відношенню одне до одного; дослідження правового статусу органів і посадових осіб місцевого самоврядування, особливості їх взаємодії; правову характеристику посадових осіб місцевого самоврядування в контексті змістовного розподілу їх повноважень; особливості правового статусу та побудови представницьких та виконавчих елементів структури місцевого самоврядування України – місцевих рад та їх виконавчих комітетів: визначено стримуючі повноваження цих органів в якості урівноважуючих механізмів взаємовпливу та взаємоконтролю.

Запропоновано шляхи вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування, а саме: обґрунтовано необхідність прийняття Муніципального кодексу України із закріпленням принципу розподілу повноважень між виконавчими та представницькими органами місцевого самоврядування; визначенням правового статусу голів громад, їхніх заступників, депутатів місцевих рад, секретарів рад, старост та інших посадових осіб з метою забезпечення оптимального балансу в діяльності структурних елементів місцевого самоврядування; застосування механізмів прямої демократії як засобів безпосередньої влади територіальних громад та їхнього дієвого значення в системі стримувань і противаг муніципальних елементів самоврядування; поєднання державного контролю за діяльністю структурних елементів місцевого самоврядування з громадським контролем у територіальних громадах шляхом зменшення строку повноважень виборних органів, закріплення виключних питань, які можуть ухвалюватись на загальних зборах територіальної громади та/або референдумах, розширення переліку виборних осіб, які мають обиратися безпосередньо населенням.

Ключові слова: система стримувань і противаг, місцеве самоврядування, представницький орган (рада), депутат місцевої ради, виконавчий орган (виконавчий комітет), сільський, селищний, міський голова, повноваження.

ANNOTATION

Maksymenko Yu. P. Theoretical and legal principles of the system of deterrence and counterbalances in the activities of local governments. - Qualification Scientific Work on the Rights of Manuscript.

The dissertation for obtaining a scientific degree of doctor of philosophy majoring in 081 «Law» (branch of knowledge: 08 «Law»). – National university of life and environmental sciences of Ukraine, Kyiv, 2023.

Annotation content. The dissertation is a complex scientific research, which is devoted to the theoretical and legal foundations of the system of deterrence and counterbalances in the activities of local self-government bodies of Ukraine. The work provides an understanding of the system of deterrence and counterbalances as a ratio of powers of bodies and officials of local self-government of Ukraine: representative bodies of local self-government (councils), chief officials of territorial communities (village, settlement, city mayors) and executive local governments (executive committees), by their application. The work analyzes the historical heritage of the Ukrainian people in the process of formation and legal development of the system of deterrence and counterbalances in the activities of local self-government bodies, theoretically and practically substantiates the existing model of deterrence and counterbalances, and also identifies ways of improving the existing system-structural organization of local authorities municipality based on the balance of distribution powers.

Taking into account the achievements of legal science, using various methods of scientific knowledge, the dissertation provides a theoretical generalization and offers a solution to the scientific problem of improving the system of deterrence and counterbalances in local government, by introducing a balance of power in the activities of key bodies and local government officials on the basis of balancing their powers among themselves and improving the structural organization of local self-government bodies.

The practical value of the study is that it offers ways to build an optimal balanced system of deterrence and counterbalances in the activities of local governments in modern socio-political conditions, taking into account the achievements of decentralization

reform in Ukraine, new administrative and territorial structure and the formation of capable united territorial communities that can be used in legislative work, in practical rule-making activity of bodies and officials of local self-government, research and educational practice.

The object of the study is public relations in the field of functioning of the system of local self-government bodies.

The subject of the research is the theoretical and legal foundations of the system of deterrence and counterbalances in the activities of local governments.

Disclosure of the topic of research on the theoretical and legal foundations of the system of deterrence and counterbalances in the activities of local self-government bodies answers not only the question of the priority of powers within local self-government bodies, but also helps to optimize the structure of these bodies, to ensure a balance of powers between councils and village/city heads, to create opportunities for balancing the influence of different local self-government bodies, as well as improving the efficiency of the local self-government bodies of Ukraine in general.

The work proves the existence of a system of deterrence and counterbalances in the structure of local self-government, which operates in the form of a balance of powers between representative and executive municipal bodies and the chief official of the territorial community, which is outlined in the procedures of formation of corresponding bodies or election of officials, grounds and procedures of termination of their powers, opportunities for self-governing and delegated powers, forms of mutual control, decision-making.

In Ukraine, the principle of the distribution of powers as the basis of the system of deterrence and counterbalances in local self-government is poorly researched, and therefore it is proposed the author's define the concept of «system of deterrence and counterbalances in the activities of local governments» as a set of forms and functions of bodies that ensure interaction between components of local government, and aimed at balancing local government, preventing strengthening of individual components and promoting sustainable development. The author's definition of the concept of «principle

of separation of powers» as a component of the system of deterrence and counterbalances in the activities of local governments is also formulated.

The existence of a model of deterrence and counterbalances in the structure of local self-government of Ukraine is proved. It is characterized as a «strong mayor – council» where village, town, city mayor has key position and real power in the system of local self-government of territorial communities, in contrast to which deputies of local councils perform controlling and representative functions. At the same time, the «strong head» in the system of local self-government of Ukraine is not a separate municipal body, but acts as a subject integrated into the collegial local council and its executive committee, endowed with significant powers, influence and relies on the will of the community during its election.

The powers of the village, settlement, city mayor in the system of local self-government of Ukraine are systematized, in which the essence of such rights of the main official as: «right to chair», «right to exclusive submission» («right to exclusive offer»), «right to submit first proposal» («first right»), «right of «accounting» vote», «right of veto», «right of personal signature», right to dispose of budget funds, «right to sole representation», «right to bonuses».

In contrast to the «strong head» is a collegial representative body is envisaged - a council represented by representatives of the community: elected persons (deputies), who have a representative mandate, but carry out their activities on a public basis and whose power is limited only to representative functions and exclusive powers of the community itself the board of which they are a member. As a result of the research, it was established that the whole essence of representative deputy power consists precisely in the representation of the interests of the residents of communities, and not in the implementation of management functions.

Another important element in the system of deterrence and counterbalances of local self-government is the collegial executive body of general competence, which is called the "executive committee". At the same time, this body acts not in the person of individual members who do not have a separate status according to the law (such as deputies or officials of local self-government), but as a single organization where the members of the

executive committee are allowed to propose, help, carry out assignments, but not to be in opposition to the head. The only function, as opposed to both the head and the representative council, that the executive committee possesses is collegial resolution of issues assigned by law to self-governing and delegated powers of executive bodies of local self-government.

As a result of theoretical and legal research, all elements of the unified system of local self-government bodies of Ukraine, as a result of a theoretical and legal study, were characterized as a "trialistic system of local self-government".

In order to understand the development of the Ukrainian municipal system, the dissertation provides a retrospective look at both the historical achievements of the past of Ukraine and at the experience of governance of various models of local self-government organization in foreign countries.

The periodization of the formation and development of historical legal opinion on the system of deterrence and counterbalances in the activities of local self-government bodies has been changed, the types and status of local self-government bodies and officials of each period of the history of Ukraine have been formed and systematized. In the historical context, Ukraine is rich in forms of local self-government. Each of eras is represented by its own features of the municipal system, which together constitute a rich heritage of Ukrainian history and deserve the attention of contemporaries and descendants.

The system of deterrence and counterbalances in the system of local self-government of Ukraine formed in 1997 remains so and needs balancing. After all, giving heads significant prerogatives in the sphere of executive, administrative and representative powers leads to an imbalance of power in general. This state of affairs, when the head actually dictates his will, and the local council and territorial community do not have their own effective legal mechanisms to oppose his authority in order to defend their interests, often leads to the collapse of the government. And this should not be in a balanced system of deterrence and counterbalances.

A positive experience of local self-government has been established in a number of foreign countries, where such models as "strong council-mayor" are successfully

functioning, where the absence of a one-person executive body of local self-government is compensated by a strong collegial executive body that performs managerial and general coordinating functions and acts as a kind of local government, which coordinates and monitors the work of various municipal committees.

Thus, an effective system of deterrence and counterbalances in the activities of local self-government in the form of a "strong council" with uncompromising one-person power of the "head/mayor" proves the ability of the representative body to independently make decisions and manage their implementation through strong permanent commissions and a competent collegial executive committee based on political compromise. Also, in the European legal system, such successful practices as elected by the population of the main officials of local self-government are used as a form of strengthening the people's power of communities.

In order to balance the mechanisms of checks and balances in the activities of local self-government bodies of Ukraine, the following have been improved: the theoretical and legal foundations of the representative nature of the status and powers of local councils and mayor; classification of powers as tools and means of deterrence and counterbalances of local councils and mayor and executive bodies in relation to each other; study of the legal status of local self-government bodies and officials, features of their interaction; legal characteristics of local self-government officials in the context of meaningful distribution of their powers; peculiarities of the legal status and construction of the representative and executive elements of the structure of local self-government of Ukraine - local councils and their executive committees: restraining powers of these bodies as balancing mechanisms of mutual influence and mutual control are defined.

The ways of improving of the legislation on local self-government are offered, namely: the necessity of adoption of the Municipal code of Ukraine is substantiated, with fixing of the principle of division of powers between executive and representative bodies of local self-government; determination of the legal status of community heads, their deputies, deputies of local councils, secretaries of councils, elders and other officials in order to ensure an optimal balance in the activities of structural elements of local self-government; application of mechanisms of direct democracy as a means of direct power

of territorial communities and their effective role in the system of deterrence and counterbalances of municipal elements of self-government; combining state control over the activities of structural elements of local self-government with public control in territorial communities by reducing the term of office of elected bodies, fixing exclusive issues that can be decided at the general meeting of the territorial community and / or referendums, expanding the list of elected officials to be elected directly by the population.

Key words: system of deterrence and counterbalances, local self-government, representative body (council), deputy of local council, executive body (executive committee), village mayor, settlement mayor, powers.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Ладиченко В. В., Максименко Ю. П. Старости як посадові особи системи органів місцевого самоврядування в Україні: історико-правовий аспект. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 2. С. 8–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2019_2_3
2. Максименко Ю. П. Становлення органів місцевого самоврядування України в радянські часи. *Часопис Київського університету права*. 2020/2. С. 154–159. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/download/364/345>
3. Максименко Ю. П. Статус і повноваження сільських, селищних, міських голів в системі місцевого самоврядування України. *Часопис Київського університету права*. 2020/4. С. 144–150. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/download/557/529>
4. Максименко Ю. П. Статус і повноваження депутатів місцевих рад. *Підприємництво, господарство і право*. 2/2021. С. 175–180. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/2/33.pdf>
5. Ладиченко В. В., Максименко Ю. П. Статус і повноваження виконавчого комітету в системі місцевого самоврядування України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 2. С. 37–48. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2021_2_6
6. Максименко Ю. П. Реалізація принципу народовладдя у діяльності місцевого самоврядування в Україні. *Німецько-український правничий журнал «Recht der Osteuropäischen Staaten (ReOS)»* 2021. № 05/21. С. 20–26. URL: https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/a7f1d1a83ad758bb367440ac94d7cbf2.pdf/ReOS_05_aus_2021.pdf

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Максименко Ю. Екологія і місцеве самоврядування: питання екологічно безпечного навколишнього природного середовища та благоустрою населених пунктів. Екологічна політика і право ЄС та їх імплементація у правову систему України: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 16 травня 2019 року: тези доповіді. Київ, 2019. С. 223-224. URL: <https://nubip-erasmus.com/zbirnyk-tez-2019>

8. Максименко Ю.П. Зарубіжний досвід удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування. Удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин з урахуванням зарубіжного досвіду: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 1 червня 2020 року: тези доповіді. Київ, 2020. С. 87-89.

9. Максименко Ю. П. Система взаємодії голови та ради в територіальній громаді. Сучасні вектори розвитку юридичної освіти і науки: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 21-22 жовтня 2021 року: тези доповіді. Київ, 2021. С. 446.

ЗМІСТ

ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ В X - XXI СТОРІЧЧЯХ	26
1.1. Генеза системи стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні Української держави в X – XVII ст.	26
1.2. Розвиток системи стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні українських земель в XVIII – на початку XX ст.	49
1.3. Забезпечення стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні в XX – XXI ст.	65
Висновки до розділу 1	90
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНО-СТРУКТУРНА ХАРАКТЕРИСТИКА СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У ВЗАЄМОВІДНОСИНАХ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ТА ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	97
2.1. Теоретико-правові засади системи стримувань і противаг як принципу організації місцевого самоврядування	97
2.2. Структурно-функціональна характеристика представницького органу місцевого самоврядування України	128
2.3. Роль і місце виконавчих органів територіальних громад в системі місцевого самоврядування України	149
Висновки до розділу 2	176
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	185
3.1. Зарубіжний досвід функціонування системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування	185
3.2. Шляхи та перспективи оптимізації системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування територіальних громад	201
Висновки до розділу 3	219
ВИСНОВКИ	222
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	232

ВСТУП

Актуальність теми. Проблема стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування актуалізується у контексті проведення територіальної реформи та децентралізації, які сьогодні відбуваються в Україні. Місцеве самоврядування – це система представницьких, виконавчих органів та головних посадових осіб – сільських, селищних, міських голів. Без розуміння суті місцевого управління ради перетворюються на органи обслуговування приватних інтересів та слугують узурпаторським механізмом багаторічного управління певних осіб. Особливо це спостерігається в сільських громадах, де голови обираються багато термінів поспіль, але нерідкими бувають і багаторічні «безперервні правління» голів і на рівні селищних і міських громад.

Актуальність теми дисертації обумовлена також недостатньою науковою розробкою окремих аспектів у діяльності органів місцевого самоврядування: невизначеністю збалансованої системи стримувань і противаг в діяльності органів місцевого самоврядування України; необхідністю теоретичного обґрунтування оптимальної організації та рівноваги владних інститутів в структурі органів місцевого самоврядування; проблеми незавершеності реформування органів місцевого самоврядування відповідно реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації і визначення перспектив розвитку органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад.

Діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування не повинна створювати перешкод для здійснення безпосереднього управління територіальною громадою громадянами шляхом використання таких інструментів як громадські слухання, місцева ініціатива, збори громадян, референдум, електронна петиція, а також ефективного державного управління на місцях на базі місцевого самоврядування, як невід’ємної складової унітарної держави. Сучасний стан правового регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування є далеким від досконалого. На практиці депутати місцевих рад і сільські, селищні, міські голови

часто забувають подбати про інтереси громади та держави на благо яких повинні здійснювати свою діяльність

Активізація наукових досліджень із проблем організації діяльності та взаємодії органів місцевого самоврядування обумовила формування досліджень взаємовідносин представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування та створення ефективної системи владних структур на місцевому рівні. Таке дослідження потребує ґрунтовного теоретико-правового осмислення, що обумовлює актуальність теми дисертації.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано в межах реалізації низки урядових програм реформування системи публічного управління, зокрема Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, а також в межах тематики науково-дослідних робіт юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України «Механізм державної влади в правовій державі» (номер державної реєстрації 0115U006024) та «Розробка концепції правового забезпечення екологічної безпеки України органами публічної влади та місцевого самоврядування в контексті євроінтеграції» (номер державної реєстрації 0120U102188).

Метою дисертаційного дослідження – є комплексний науковий аналіз системи стримувань і противаг в діяльності органів місцевого самоврядування України та розробка пропозиції щодо її вдосконалення.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- схарактеризувати становлення системи стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні Української держави в X–XVII ст.;
- визначити особливості розвитку системи стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні в новітні часи (XVIII – початок XX ст.);

- встановити особливості системи стримувань і противаг організації місцевого самоврядування в період від радянських часів до сучасної децентралізації влади в незалежній Україні;
- охарактеризувати систему стримувань і противаг як принцип організації місцевого самоврядування;
- розкрити підходи до розуміння функцій та повноважень представницького органу місцевого самоврядування у територіальній громаді;
- встановити особливості повноважень виконавчих органів в системі місцевого самоврядування територіальної громади;
- виявити основні змістовні ознаки стримувань і противаг в місцевому самоврядуванні зарубіжних країн;
- обґрунтувати пропозиції та рекомендації щодо формування оптимальної збалансованої системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування територіальних громад.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини у сфері функціонування системи органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є теоретико-правові засади системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, що надають можливість дослідити теоретико-правові засади системно-структурної організації місцевого самоврядування та застосування у діяльності органів місцевого самоврядування системи стримувань і противаг для досягнення ефективного балансу влади.

При написанні дисертації застосовано наступні методи:

- діалектичний та системний методи – використано у процесі вивчення теоретико-правових засад системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування на всіх етапах дисертаційного дослідження. Застосування цих методів дозволило сформулювати загально-методологічні підвалини дослідження, а також надало можливість розглянути представницькі та

виконавчі органи місцевого самоврядування як складові системи, що взаємодіють одна з одною та з іншими елементами громадянського суспільства (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 3.1), і схарактеризувати основні організаційно-правові засади їх реалізації (підрозділи 2.1, 3.1);

- формально-юридичний метод, метод тлумачення правових норм і методи аналізу та синтезу – застосовано при визначенні поняття, систематики і змісту стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування (підрозділи 2.1, 3.1);

- метод узагальнення та статистичний метод – об'єднано в єдину групу системно-структурної організації органів місцевого самоврядування норми права щодо стримувань і противаг між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, застосовано статистичні дані для аналізу перспектив становлення збалансованої системи стримувань і противаг в місцевому самоврядуванні (підрозділи 2.2, 2.3);

- логіко-семантичний метод – використано з метою дослідження точок зору окремих вчених, аналітичних матеріалів, визначення понятійної бази (підрозділ 2.1);

- системно-структурний метод та порівняльно-правовий (компаративний) метод – здійснено аналіз муніципального законодавства та механізму реалізації закріплених в ньому норм стримування і противаг між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, виявлено та досліджено спільні і відмінні риси в організації органів місцевого самоврядування різних країн, а також сформовано критичну оцінку зарубіжного досвіду, враховуючи особливості національних правових систем, вітчизняну історію становлення самоврядних інституцій, соціально-політичні умови України та зарубіжних країн (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2);

- історико-правовий – дозволив дослідити органи місцевого самоврядування в процесі їх становлення та розвитку, простежувати тенденції та характерні особливості їхньої системно-структурної організації на різних етапах

історії держави і права України, враховуючи фактори наступництва та змін (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3);

– метод моделювання і прогностичний метод – полягали в уявному створенні моделей організації діяльності органів місцевого самоврядування, пошуку оптимального збалансованого варіанту розвитку місцевого самоврядування територіальних громад в Україні, дозволили розкрити можливі перспективи та розробити конкретні пропозиції щодо напрямків вдосконалення законодавства з точки зору застосування теоретико-правових засад системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування (підрозділ 3.2).

Теоретико-методологічною основою дослідження є праці таких вчених як: О.В.Батанов, В.Д.Волков, П.В.Ворона, Т.Д.Гошко, І.А.Грицяк, М.С.Грушевський, О.В.Гулак, П.Ф.Гураль, Ю.В.Данилюк, Ю.В.Делія, В.А.Дядиченко, К.О.Ємельяненко, Я.В.Журавель, В.В.Заблоцький, М.М.Іваник, В.А.Іванов, В.М.Калашніков, Н.В.Камінська, А.І.Козаченко, Н.М.Кондрацька, В.В.Копейчиков, М.І.Корнієнко, М.І.Костомаров, В.І.Курило, І.П.Крип'якевич, В.В.Ладиченко, Н.В.Левченко, І.Л.Литвиненко, П.М.Любченко, Ю.М.Мальчин, М.П.Орзіх, Р.П.Павловський, О.О.Петришин, М.О.Пухтинський, К.І.Ровинська, А.Й.Рогожина, Б.А.Руснак, М.В.Савчин, П.М.Сас, А.М.Середа, С.Г.Серьогіна, В.А.Смолій, В.Я.Тацій, А.Ф.Ткачук, В.З.Ухач, М.В.Цвік, О.В.Чернецька, В.А.Чумак, Г.Ю.Швець, Ю.С.Шемшученко, С.В.Юшков, Д.І.Яворницький, О.О.Яцунська та інші. Праці зазначених учених використані автором при формулюванні теоретико-правових засад системи стримувань і противаг в діяльності органів місцевого самоврядування.

Нормативною базою дослідження є Конституція України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативні акти органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, акти законодавства іноземних держав.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в цілісному, комплексному аналізі системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування України та теоретичному обґрунтуванні оптимальної організації та рівноваги владних інститутів в структурі органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Найважливішими з них є такі:

уперше:

- доведено існування в структурі місцевого самоврядування системи стримувань та противаг, яка функціонує у формі балансу повноважень між представницькими та виконавчими муніципальними органами, а також головною посадовою особою територіальної громади (головою ОТГ), що виражається у процедурах формування відповідних органів чи обрання посадових осіб, підстав та процедур припинення їхніх повноважень, можливостей здійснення самоврядних та делегованих повноважень, форм взаємного контролю, прийняття рішень;

- сформульовано авторське визначення поняття «системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування» як визначену сукупність форм та функцій самоврядних органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що забезпечують взаємовплив між складовими елементами місцевого самоврядування та спрямовані на рівновагу владних прерогатив в системній організації місцевого самоврядування в цілому, недопущення посилення окремих складових цієї системи та сприяння збалансованому розвитку місцевого самоврядування загалом;

- надано авторське визначення поняття «принцип розподілу повноважень» як складової системи стримувань і противаг в системно-структурній організації місцевого самоврядування в Україні, під яким розуміється розподіл прав і обов'язків органів та посадових осіб для здійснення покладених на них функцій, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку, в залежності від їх місця в структурі відповідних органів.

удосконалено:

- розуміння представницької природи місцевих рад та їх депутатів, сільських, селищних, міських голів;
- класифікацію повноважень як інструментів та засобів стримування і протидії ради, як представницького органу, та сільських, селищних, міських голів і виконавчих органів місцевого самоврядування по відношенню одне до одного;
- правовий статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування, особливості їх взаємодії між собою як представницьких, так і виконавчих органів місцевого самоврядування;
- характеристику повноважень сільського, селищного, міського голови, секретаря ради, голів постійних комісій, депутатів ради, старост, членів виконавчого комітету, тощо.

дістали подальшого розвитку:

- дослідження генези та розвитку правової думки про систему стримувань і протидій у діяльності органів місцевого самоврядування та запропоновано авторське бачення періодів історичної еволюції системи стримувань і протидій у діяльності органів місцевого самоврядування;
- теоретичні моделі місцевого самоврядування та встановлено, що в Україні запроваджено модель «сильний мер – рада», де сільський, селищний, міський голова має ключове значення та реальну владу в устрої місцевого самоврядування територіальних громад, на протидію якому депутати місцевих рад здійснюють контролюючі та представницькі функції;
- повноваження сільського, селищного, міського голови в системі місцевого самоврядування України, зокрема, розкрито сутність таких прерогатив головної посадової особи як: «право на головування», «право на виключне подання» («право на виключну пропозицію»), «право на подання першої пропозиції» («перше право»), «право «врахувального» голосу», право «вето», «право особистого підпису», право на розпорядження бюджетними коштами, «право на одноосібне представництво», «право на преміювання».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації положення та висновки можуть бути використані:

– *у правозастосовній діяльності* – для удосконалення діяльності органів та посадових осіб системи органів місцевого самоврядування у питаннях забезпечення оптимальної збалансованої системно-структурної організації їх діяльності, зокрема при розробленні та впровадженні регламентів органів місцевого самоврядування та статутів територіальних громад;

– *у правотворчій діяльності* – у процесі розроблення законодавчих і підзаконних актів України, спрямованих на вдосконалення й оптимізацію діяльності органів місцевого самоврядування в процесі подальшої реформи децентралізації;

– *у науково-дослідній роботі* – для подальшого наукового опрацювання теоретико-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування;

– *в освітньому процесі* – під час підготовки відповідних розділів підручників і навчальних посібників, навчально-методичних матеріалів з теорії держави і права України, при викладанні навчальної дисципліни «Теорія держави і права», «Історія держави і права», «Конституційне право України», «Муніципальне право», у науково-дослідній роботі студентів та слухачів Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Особистий внесок здобувача. Дослідження в межах дисертації проведено здобувачем самостійно. На всі наукові роботи, які використовувалися здобувачем для формулювання власних висновків, зроблені необхідні посилання з дотриманням правил академічної доброчесності.

Апробація матеріалів дисертації. Результати дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданні кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України. Основні теоретичні й практичні результати дисертаційної роботи оприлюднено в наукових доповідях, повідомленнях на конференціях, круглих столах, семінарах різного рівня, зокрема, на Міжнародній науково-практичній конференції «Екологічна політика і право ЄС та їх імплементація у правову

систему України» (м.Київ, 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин з урахуванням зарубіжного досвіду» (м.Київ, 2020 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні вектори розвитку юридичної освіти і науки» (м.Київ, 2021 р.).

Публікації. Основні результати наукового дослідження опубліковано у 6 наукових працях, з яких 5 статей у наукових фахових виданнях України, 1 стаття у періодичному науковому виданні іншої держави, яка входить до Організації економічного співробітництва та розвитку та/або Європейського Союзу та 3 тези наукових доповідей.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що об'єднують вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 273 сторінки. Список використаних джерел налічує 311 найменувань.

РОЗДІЛ 1

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ В X – XXI СТОРІЧЧЯХ

1.1. Генеза системи стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні Української держави в X – XVII ст.

Становлення первісної форми організації системи стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні на землях України невід’ємно пов’язане зі становленням та формуванням Київської Русі, яку український історик Михайло Грушевський вважав першою формою української державності [14, с.2]. Саме в цей час складається перша пам’ятка права – *«Руська Правда»*, яка відображала певні риси життя міської територіальної громади Київської Русі [15, с.9; 16, с.9-10]. Як зазначають науковці, суб’єктами самоврядування в часи Київської Русі були міські громади – *«гóрод»* (*«град»*), та сільські (сусідські) громади – *«верв»* [17, с.1-13; 18, с.17]. В адміністративно-територіальному устрої Київська Русь поділялася на волості (*«волость»* - синонім староукраїнського *«власть»*, тобто *«влада»*), де більші міста виконували роль центрів волостей [14, с.2; 18, с.17; 19].

М.С.Грушевський стверджував, що устрій Київської Русі полягав у двох самостійних чинниках – діархії. Перший чинник – громада з суверенними правами, де органом влади виступали народні збори – віче, яка мала найвищий, але непостійний, надзвичайний характер діяльності. Другий чинник – князь з його дружиною та службовцями, який хоч і був під контролем громади та віча, але в своїх руках мав повсякденну політичну та адміністративну владу і на практиці дуже часто був повновладним господарем у своїй волості [14, с.2].

Верв (дав.-рус.: *«вервь»*) – сільська територіальна община, найнижчий щабель в ієрархії територіального устрою Києво-Руської держави, що відповідала більш пізній назві – *«громада»*. Складалася із декількох поселень (*«весей»*) з усіма землями й угіддями, що їм належали. Центром верви було найбільше сільське поселення (*«погост»*) [19; 20, с.49-50; 21, с.31; 22, с.58; 23, с.36]. Органом

управління верви була «копа» («копні збори») або «віче». Щодо головних осіб – керівників верви, то у Короткій редакції «Руської Правди» у статтях згадуються сільський та «ратайний» (польовий) старости. В розширеній редакції цих осіб названо сільським тиуном і «ратайним» (польовим) тиуном [15, с.24; 24, с.173-185; 25, с.8-17].

Староста – це свого роду головна посадова особа (начальник) в адміністративно-територіальній одиниці, як правило, нижчого рівня. В часи Київської Русі – це представник найнижчої князівської адміністрації, зазвичай з холопів. Ця назва має спільне коріння з такими словами як «старійшина», «старший», похідне від «стати», «стояти» [26, с.398; 27].

Тивун (тіун) – назва ряду службових осіб (урядників) в українських землях з XI по XVII ст.ст. Слово «тивун» (дав.-рус.: «тиунъ», «тивунъ») походить від «сі(w)un» – «земський службовець» та вважається давнім запозиченням з давньоісландської мови: від «þjónn» («слуга»), що є спорідненим гот. «þius» («слуга»), дав.-нім.: «dionōn», «dionēn» та нім.: «dienen» («служити»). Службові особи з назвою «тивун» були особливою посадою при князях, боярах і єпископах по управлінню містом або місцевістю, а також виконували різноманітні функції на кшталт дворецьких, суддів нижчої інстанції, судових приставів, управителів (прикажчиків), сільських старшин в феодальному маєтку по нагляду за роботами [26, с.581; 28].

Писемні джерела не містять відомостей про статус старост (тиунів) у верві та сферу їхніх повноважень. Перший (сільський), згідно наукових джерел, імовірно відав у вотчині сільською громадою, а другий («ратайний» або польовий) – орною землею [27]. Такої ж думки дотримується і П.Ф.Гураль, який припускає, що, ймовірно, сільський староста, або сільський тиун, здійснював нагляд за виконанням населенням феодальних повинностей та відповідав перед феодалом за роботи у феодальному господарстві, а також за сплату данини. Спочатку це була виборна особа, що була керівником сільської громади. В міру того, як землі громади перетворювалися на феодальну власність, сільський староста ставав виконавцем волі феодала. А ратайний староста, або ратайний тиун, він же польовий староста

(польовий тиун), відав польовими роботами, відповідав і наглядав за їх черговістю, якістю тощо [15, с.24].

Містами («*гóродами*», «*градами*») називалися всі укріплені поселення, включаючи тимчасові польові укріплення [18, с.17]. Міські громади Київської Русі мали значну автономію в адміністративних, господарських справах та судочинстві. [29, с.142]. Основними органами самоврядування у містах Київської Русі були віче і князь. На момент утворення Київської держави (середина IX століття) на рівні племен врядування очолювали племінні вожді, яких називали князями. Спочатку посада князя була виборною, але пізніше стала передаватися у спадок [29, с.141].

Віче – народні збори вільних людей у Давній Русі, на яких обговорювались і вирішувались важливі громадські справи в яких мали право брати участь усі вільні громадяни чоловічої статі. Вічові рішення були обов’язковими. Головував на вічових зборах князь, а в деяких випадках митрополит (єпископ) або тисяцький. Численні дослідники стверджують, що віче, як одне з найархаїчніших інститутів народовладдя, було *«використано власниками землі й поставлено на службу державі у формі своєрідної феодалної демократії»* [20, с.49; 21, с.30; 22, с.57; 23, с.35; 30, с.69]. В часи завершення становлення Давньоруської держави наприкінці X ст. – початку XI ст., зі встановленням сильної князівської влади, віче утвердилось як колективний орган місцевого самоуправління, а з перебігом часу стало брати участь і в державних справах [31, с.584].

Згідно наукових джерел, слово «*віче*» народилося у праслов’янські часи і означає «*рада*» [16, с.6]. В історико-правовій літературі склалося переконання про віче як про орган народної влади. Проте не було єдиної думки у питанні про сферу поширення і характер вічевих зборів. Деякі вчені вважали віче на Русі верховним органом з широкими повноваженнями [32, с.23-29]. Аналіз джерел та історично-правових досліджень свідчить, що віче здійснювало повноваження подібні до законодавчої діяльності, які не відрізнялися визначеністю та постійністю. До основних повноважень віча відносились питання зовнішніх зносин, війни і миру, контроль за князівською адміністрацією і судочинством, питання скликань земського ополчення.

За твердженням М.С.Грушевського, до монгольської навали відбулось близько п'ятдесяти змін князів на київському «*столі*», у зміні князів громада брала участь біля чотирнадцяти разів, за ініціативи громади претендент на «*стіл*» одержав княжіння три або чотири рази, десять або одинадцять разів віче підтвердило права претендента, який одержав «*стіл*» за заповітом або договором князів, або шляхом боротьби проти інших претендентів, тільки чотири рази віче уклало угоду з князем [14, с.2]. Таким чином випадків, де віче здійснює свої ключові та головні повноваження, не так багато.

Щодо інших міст Київської Русі, то їхні віча також не мали своїх спеціальних, виключних функцій і повноважень, та були скоріше інститутом контролюючим. Віче служило таким собі корективом княжого управління, а громада через скликання віча могла втручатись у будь-яку сферу відання князя. Проте задовільнивши свої інтереси тим чи іншим чином, громада повертала князівську владу її господарю, не вносячи жодних суттєвих змін до державного устрою такого управління. Гарантії порядку, бажаних відносин громада шукала не в зобов'язаннях або правових нормах, а в особистості князя. Тобто основною метою громади було знайти князя, котрий жив би «*душа в душу*» з нею, а тому частіше за все практикувалася заміна князя іншим. Дослідники літописних джерел стверджують, що віче по відношенню до князя було вищою інстанцією, яка його контролювала чи усувала, або рівнозначним органом. У джерелах немає свідчень, щоб князь користувався вічем як знаряддям, скликаючи його для виконання своїх розпоряджень [15, с.56-58]. Більшість дослідників поділяють точку зору В.Т. Пашуто, який дійшов висновку, що означаючи «*нараду*» взагалі термін «*віче*» вживався стосовно різнорідних явищ [20, с.49; 23, с.35].

Саме завдяки існуванню інституту прямого народовладдя – віча, в українській історико-правовій науці цей період називають «*громадівським самоврядуванням*» [29, с.142]. Власне самоврядування Михайло Грушевський іменує терміном «*земська самоуправа*» [14, с.2].

Князь мав право своєю владою видавати статuti (часом – з радою бояр), закони, грамоти, укладати договори тощо. В управлінні справами князю

допомагали його чиновники: «дворські», «тисяцькі», «печатники», «сотники», «посадники» та інші представники заможної верхівки [16, с.9; 33]. Від імені князівської влади міста очолювали так звані «земські тисяцькі», яких М.Ф.Владимирський-Буданов порівнював із римськими народними трибунами, які були немовби буфером між князем і міською громадою [34, с.63].

Досліджуючи Галицько-Волинську державу, І.П.Крип'якевич дійшов висновку, що в цьому князівстві, як в інших руських князівствах періоду роздробленості, державна влада належала князю, який спирався на феодалську верхівку країни – бояр. Але, одночасно, між князем і боярами точилася постійна боротьба за владу. Віче в Галицько-Волинській державі втратило своє значення. Траплялися широкі народні зібрання, *«які не мали назви віча і де не проходили ніякі дискусії, а князь лише передавав зібраним свою волю»* [35].

Устрій міст в цей період був подібний до інших земель Русі, — з перевагою боярсько-феодалської верхівки, з розподілом на сотні і вулиці, з вічем, на якому проявлялися прагнення жителів [35]. І хоч віче у Галицько-Волинських містах, як і на інших давньоруських землях, продовжувало скликатися, але воно вже не відігравало значної політичної ролі [22, с.89; 30, с.95]. Містами управляли тисяцькі та посадники, яких призначав князь. У їхній особі була з'єднана адміністративна, військова та судова влади. Управління містом здійснювалося через сотні й десятки. В цей час розпочало поширення міське «магдебурзьке право». У межах сільської общини для ведення судових розглядів у незначних справах, виконання деяких поліцейських функцій обиралися старости, підконтрольні державній владі [20, с.88; 21, с.44; 22, с.90].

Таким чином, у початковий Давньоруський період можна стверджувати, що місцеве громадівське самоврядування було представлене народними зібраннями – вічем, яке не мало власних виконавчих органів, а представляло собою орган народовладдя як контролююча, стримуюча інстанція на протидію єдиноначальній владі – князя та його чиновників у містах та селах. В результаті феодалізації суспільства, народовладдя віча в містах втратило своє значення, але збереглося в сільській місцевості, де обиралися власні очільники – старости, підконтрольні

державній владі, що стало раннім прообразом системи стримувань і противаг в межах місцевого самоврядування.

Із занепадом Галицько-Волинської держави змінилося державно-правове становище Галичини після її захоплення Польщею. Були ліквідовані «*руські*» політико-адміністративний устрій і правові інститути. Вводилось польське право і Галичина була перетворена на польську провінцію під назвою «*Руське воєводство*» [36, с.101]. У Великому князівстві Литовському великі князі на початку керувалися правилом: «*Ми старини не рухаєм, а новини не вводимо*» [20, с.125; 37, с.9]. Тому у складі цієї держави залишались існувати руські місцеві традиції самоврядування.

Укладення унії Литви та Польщі призвело до початку процесу централізації в адміністративно-територіальному устрої. Утворювались намісництва, пізніше перетворені на воєводства, які в свою чергу поділяються на повіти, що до середини 60-х років XVI ст. являли собою «*старостинські округи*», де верховна адміністративно-судова влада зосереджувалась у руках старост [34, с.84; 38, с.112-114].

Після утворення Речі Посполитої, владними урядовцями на воєводському та повітовому рівнях були так звані «*земські уряди*», де староста здійснював адміністративні та судові повноваження [34, с.109]. Таким чином, на відміну від староруської адміністративної системи, де староста був складовою частиною громадського самоврядування, у часи польсько-литовської державності назва адміністративної посади «*староста*» за своїми повноваженнями зберігається як суто місцева ланка системи державної влади в повітах, на зразок сучасних голів райдержадміністрацій [25, с.11].

Проте більшість сільських громад у цей період історії України, як і раніше, було організовано на давньоруський лад («*руське право*»), згідно якого декілька сільських громад становили одну «*волость*» («*волосну громаду*») [39, с.52-66]. На волосних зібраннях, які з давньоруських часів традиційно називалися вічем, збиралися для вирішення важливих проблем та розглядали широке коло питань – від фінансових справ до кримінальних. Головна роль на таких зібраннях зазвичай належала «*дворогосподарям*» (головам дворів, дворогосподарств, хуторів), але на

них могли також бути присутні жінки й, навіть, діти. Тому дворогосподарів, на нашу думку, можна вважати свого роду представниками своїх дворів на таких зібраннях, на зразок сучасних депутатів місцевих рад.

Волость очолювала виборна особа – волосний староста, якого ще називали «*старець*» або «*сотник*». Волосні старости із вічовими зібраннями громад виконували нормотворчі, виконавчо-розпорядчі, судові та податкові функції, а також представницькі, як представники громад у зовнішніх зносинах [15, с.81, 86, 90-91, 98, 102-103; 18, с.22; 21, с.61; 25, с.11; 40, с.58]. Як форма територіального устрою «*сотня*», за твердженням П.Ф.Гураля, пройшла тривалий шлях еволюції з періоду Київської Русі, зберігши в XVI ст. основні її риси, і об'єдналася з міською громадою, що частково було пов'язано із розростанням міської території [15, с.87; 41, с.109-111].

На сільському рівні громади очолювали керівники, які в документах іменувалися по різному: на Поліссі та Побужжі – «*старець*», «*десятник*», «*соцький*», «*тивун*», на територіях наближених до татарського степу – «*отаман*», в Північній Галичині – «*тивун*», інколи «*десятник*». В окремих документах старці згадуються в значенні старших, найбільш авторитетних членів громади. Попри різні назви керівників громад умовно в історичній науці всіх їх об'єднують терміном «*староста*» (хоч вони так не називались). В Галичині інститут «*самоврядних старост*» існував переважно у селах на руському праві, а в документах вони постають як «*свідомі старці*», які в латинських текстах називаються «*starcze*», «*seniores*», «*antiqui homines*» [20, с.125; 23, с.74; 29, с.90; 42, с.6].

Тивуни (лат.: «*ciwun*», «*tiwonatus*», пол. «*tywoń*»), як керівники сільських громад, в досліджуваний період зустрічаються в основному на Волині, але такий інститут існував і в Галицьких землях, де тивуни фігурують як сільські начальники, та у київських волостях до XV ст. Згодом під впливом німецького права їх замінили війти, а в селах руського права (частково) – отамани. [28; 34, с.110-111; 42, с.6].

Отамани («*атамани*», «*ватамани*», «*отамони*»), як керівники сільських громад, документально закріплені починаючи з XIV ст. В XVI ст. отамани в ролі

керівників сільських громад згадувалися на широкій території українських земель, що дає підстави стверджувати про автономність вказаного інституту, хоча сам термін скоріше тюркського походження і був запозичений у татар [15, с.98-101, 42, с.6].

З приходом іноземних колоністів у XIV-XV ст. поширювався устрій на німецькому, польському та волоському праві [41, с.118-122, 149]. Так іноземні колоністи – німці та поляки почали засновувати села на німецькому та польському праві, де селяни користувалися самоврядуванням під керівництвом «лендвійта» (земського війта) або «солтиса» (сільського старости) і мали широку особисту незалежність [32, с.113].

Лендвійт (земський війт) – посадова особа в сільському поселенні, який очолював новоутворену громаду, а також здійснював у ній суд з допомогою вибраних громадою лавників. Він отримував певну плату від власника землі, третину від судових оплат, значну частину торгових зборів тощо. Мав право на спадкове війтівство [43, с.110].

Солтис або шолтейс (від лат.: *scultetus, sculteus* через нім.: *Schultheiß, Schultheiss, Schulz, сілезьке: Scholz*) – сільський староста в XIV—XVIII ст., який володів широким колом повноважень щодо регулювання внутрішнього життя сільської громади. До компетенції солтиса належав також розгляд судових справ, щодо яких німецьке право передбачало смертну кару. На утримання солтиса залишалася 1/6 частина чиншу та панщини, а також 1/3 частина судових штрафів, які сплачували жителі села [26, с.350; 44, с.708].

Лендвійт від солтиса відрізнявся тим, що перший головував у громадах, де поширювалося німецьке право, а другий – у селі або кількох селах в основному з польським правом. Солтис повинен був організувати в разі потреби оборону села, збирати данину, ремонтувати вали й огорожу, наглядати за порядком у громаді тощо. Обов'язки солтиса різнилися залежно від того, до яких земель належало його село – королівських, шляхетських чи духовних. Зазвичай «солтиство» переходило у спадок від батька до сина [34, с.113].

Велика кількість скотарських поселень була організована на волоському праві – різновиді звичаєвого права, яке поширилося на західноукраїнських землях з території Молдавії та Валахії (звідки і походить назва волоського права). Згідно з волоським правом, волості поділялись на окремі крайни, які були адміністративною і судовою округою, на чолі з крайниками. Посади крайників були виборними протягом XIV–XVII ст. Найважливіші питання вирішувалися на загальних судових вічах (зборових судах), які скликались двічі на рік крайником. Згідно з нормами волоського права, на таких судах зобов'язані були бути присутніми всі жителі сіл крайни, а його юрисдикції підлягали як селяни, так і шляхта. До компетенції зборових судів підлягали різноманітні спірні питання, справи про виплату податків, розслідування кримінальних злочинів. До складу суду входили крайник, який був його головою, та 6–10 князів – керівників сільських громад крайни. Князі часто виступали господарями села і передавали князівський уділ у спадок членам своєї родини. Вони регулювали внутрішнє життя своїх сіл та організовували виплату належних податків, третину з яких отримував крайник. Громади сіл на волоському праві колективно відстоювали інтереси своїх співгромадян (земельні, майнові) через систему відносин взаємодопомоги та взяття на поруки, допомагали розслідувати вчинені проти них злочини [45, с.624-625].

В загальному у цей період у внутрішній організації селянсько-хутірського самоврядування керівники громад обиралися головами дворогосподарств щорічно на загальних зборах. При них також обиралась громадська рада з *«добрих людей»* або *«мужів»* [16, с.11; 46, с.357]. Заступниками (помічниками) у старост були десятники, які призначалися з авторитетних мешканців громади [34, с.113]. Але з кінця XV ст. ця традиція зазнала певних змін. Старости все частіше не обиралися, а призначалися великокнязівським представником або власником маєтку, якому належало дане село [38, с.29].

На території сільської громади старости відали практично всіма внутрішніми справами, представляючи таким чином найпершу ланку місцевого управління. Вони самостійно вирішували незначні поточні справи, розслідували незначні конфлікти між жителями громади, розслідували прості кримінальні справи,

поправляли межі індивідуальних земельних наділів, контролювали дотримання обов'язкової сівозміни, попереджували знищення посівів громадським стадом, сліdkували за правопорядком на території громади. У зовнішніх зносинах керівник виступав в ролі представника сільської громади [15, с.102-103].

Для вирішення складних справ та розслідування кримінальних злочинів, що стосувались як внутрішнього життя громади, так і її зносин з іншими селами чи власниками, збирали загальні збори громади, які ще у XVI ст. іменувалися вічами. Але протягом XVI ст. поряд з терміном «*віче*» для визначення загальних зборів громади все частіше вживається терміни «*копа*», «*купа*» – назва зібрання (сходу) сільської громади для вирішення спільних справ, які отримали значне поширення і використовувалися аж до XVIII ст. [15, с.104; 47, с.125].

На копах (вічах) громада вирішувала широке коло питань сільського життя, які не знайшли свого вирішення у сільського старости: розмежування земель та угідь в середині громади та між окремими селами, різні справи пов'язані з майновими конфліктами, спадкуванням та розподілом майна, сімейні суперечки. Проте найбільшу питому вагу на зборах громади становили кримінальні справи. А тому такі копи (віча) одночасно являли собою і органи судочинства – копні суди [15, с.105-106]. Копне судочинство вирізнялося значною ритуальністю та здійснювалось авторитетними й обізнаними зі звичаєвим правом особами – «*мужі добрі, віри гідні*», яких обирали на початку суду. З певними видозмінами елементи копного суду проіснували до середини XVIII ст. [48, с.131-132]. Рішення на копах (вічах) приймалися більшістю голосів, висловлених учасниками зборів. А тому, хоча й сільські старости головували на них, проте вони не мали переваги у прийнятті тих чи інших рішень, використовуючи хіба що силу свого авторитету для того, щоб переконати решту громади у прийнятті саме їхнього рішення [15, с.106-107].

З поширенням польських порядків в сільських громадах руського права набуває поширення окремий інститут сільських старост – війтів. Слово війт (войт) походить через пол. «*Wójt, Woyt*», від нім. «*Vogt*» і далі від середньовічної назви на лат. *vocatus*, лат.: «*advocatus*» («*покликаний на допомогу*», звідки також і

«адвокат»). Війт – посадова особа в Україні XIV–XVIII ст., наділена адміністративними та судовими повноваженнями, які стосувалися сфери самоврядування, адміністративно-правових аспектів господарської діяльності, підтримання усталених звичаєм норм правопорядку [49, с.4, 50, с.555].

В подальшому відбулися процеси одержавлення управління громадами, які з другої половини XV ст. набували дуалістичного характеру: сільські старости по-старому відстоювали інтереси своєї громади, але одночасно перетворились у посадових осіб державного адміністративного апарату. Юридичне закріплення вказаних процесів знайшло своє відображення у прийнятому в 1557 році *«Устави на волоки Господаря його милості у всьому великому княжінні Литовському»* – правовому документі, згідно якого – змінилися органи селянського самоврядування: замість десятників, отаманів і старців запроваджено єдину державну адміністрацію – війтівство на чолі з війтом, якого обирала громада і затверджував представник держави. До обов'язків війта належало здійснення контролю за відбуванням панщини, за використанням землі, участь у збиранні податків, вирішення господарських спорів. Війт здійснював свої функції за допомогою лавників [42, с.6; 51; 52, с.253-254].

Поряд з цим в селах зберігалася своя окрема місцева традиційна організація. Разом з війтами в одному селі також продовжують існувати тивуни, отамани і десятники, які вирішували обмежене коло внутрішніх справ громади, а в усьому іншому змушені були коритися владі війта [15, с.109]. В інших регіонах, які не потрапили під дію *«волочної поміри»*, інститут керівників громад (отаманів, тивунів, десятників) зберіг більшого значення із значно ширшим колом повноважень [15, с.110].

Щоб обмежити повноваження традиційних отаманів, тивунів, десятників в українських селах, на які поширювалася дія *«Устави...»*, були призначені також лавники – помічники війтів, які формували окремий інститут місцевого самоврядування залежний від держави. За свою роботу (це були в основному свідчення) лавники брали певну суму грошей, проте не звільнялися від податків за

користування землею. За неправдиві свідчення лавника могли скарати на смерть [15, с.111].

Отже, можна зробити висновок, що в період селянсько-хутірського самоврядування польсько-литовського періоду давньоруські сільські громади сформували власну самоврядну структурну організацію, яка була представлена очільником – старостою, з різними назвами цієї посади: старець, сотник, отаман, тивун тощо, а також загальними зборами – копою (копні збори), які виконували функцію як представницького органу самоврядування, так і місцевого суду (копний суд). Копні збори мали вищу владу, адже старості на таких зібраннях належало право одного голосу, і ніякої переваги над іншими він не мав. Пізніше українське суспільство зазнало іноземної колонізації та познайомилося з самоврядними системами на німецькому, польському та волоському праві. Саме німецьку систему самоврядування з представницьким органом – лавою та війтом на чолі було обрано державною владою в процесі централізації місцевої організації влади на селі при ухваленні *«Устави на волоки»* 1557 року.

Щодо міського самоврядування в цей період, то приєднання Галичини до Польщі відкрило дорогу широкому розповсюдженню німецького міського – магдебурзького права. Пізніше німецьке міське право також активно впроваджувалося у правову систему Литовсько-Руської держави [53, с.5; 54, с.54].

Магдебурзьке право – поширена у містах Європи форма міського самоврядування (лат.: *«Ius theuthonicum»*), що виникла у XII ст. в місті Магдебург (Німеччина) та означало внутрішню автономію (самоврядування) міста для нових поселенців (колоністів) з власним судочинством, спадкоємне і відчужуване право на міську нерухомість на певних умовах, власне оподаткування, свободу вибору занять у сфері торгівлі або ремесел [55, с.413-415]. Магдебурзьке право надавалось усім мешканцям міста, а руські права і звичаї, які в чомусь суперечили магдебурзькому праву, ліквідовувались [56, с.1]. Відповідно до норм магдебурзького права місцеве самоврядування в містах було представлене міським магістратом – адміністративним і судовим органом самоврядування [16, с.15; 20, с.128; 57, с.144].

Магістрат (*від лат.: «magistratus» – чільний уряд, зверхня влада*) – загальна назва міського уряду в містах, де функціонувало міське самоврядування. В українських містах така назва на означення міського уряду набула поширення на початку XVII ст., причому в західноукраїнських містах, подібно до польських, цей термін заміщував інший – міську раду, тоді як у містах Наддніпрянської та Лівобережної України він уживався на означення двох колегіальних виборних органів разом: Ради і Лави [16, с.15; 20, с.128; 58, с.416].

Міська рада за магдебурзьким правом (*рада магістрату, консульський уряд*) – орган станового міщанського самоврядування в українських містах на магдебурзькому праві. Складалася вона з виборних райців або радників, ратманів (*consules*), чисельність яких у різних містах була неоднаковою (від 6 до 24 чоловік), а також бурмистрів (*proconsul*), котрі очолювали цей орган [59, с.96-97].

Міська рада магістрату виступала як найвищий орган міського самоврядування. Управляючи міським майном, вона була водночас і представницьким, і виконавчим, і судовим (з цивільних справ) органом, а також представником (репрезентантом) міста в його зовнішніх відносинах [57, с.144]. Міська рада обирала або призначала лавників і вйта, в деяких випадках — сільських цехових старшин [20, с.128].

Функції міської ради були досить різноманітними: крім посередницької діяльності між загальнодержавними установами та міщанами, рада здійснювала поліцейський нагляд у місті, розподіляла міські землі, здавала в оренду міське майно, встановлювала мита, такси на продукти споживання, затверджувала всілякі громадські угоди щодо майна, вирішувала суперечки, які не потребували притягнення до справи свідків, опікувалася вдовами та сиротами міста тощо. До компетенції ради входили в основному розгляди цивільних справ: суперечок щодо спадщини і майна, нагляд за дотриманням правил торгівлі, сплатою податків і благоустроєм міста, відання обліком міських прибутків та видатків, а також дрібні злочини [57, с.144].

Головуючий міської ради називався бурмістром. Бурмістр, бурмистер (*нім.: Bürgermeister*) – в Україні XIV–XVIII ст.ст. посадова особа в міському

самоврядуванні (голова станового самоврядування), який тримав міську печатку та обирався міською радою. В Україні терміни повноважень бурмістра, процедура його обрання і компетенція влади визначалися спеціальними привілеями, що надавалися містам, а також залежали від конкретно-історичних і соціально-політичних обставин [60, с.413]. До прав та обов'язків бурмістра згідно королівських декретів відносилось здійснення щоденної публічної влади, розв'язання спорів, нагляд за цінами на продукти харчування, «щоб пекарі, різники, корчмарі й торгівці виконували міські ухвали, тощо» [34, с.112].

До складу міської ради входили відповідні члени цієї ради – радники (*райці, ратмани*), від нім.: «*Ratmann*» – член муніципалітету, від «*Rat*» – рада і «*Mann*» – людина – члени міської ради за магдебурзьким правом (на думку Д.Зубрицького був тотожним терміну консул (*consules*) [61, с.13]). Згідно з нормами магдебурзького права ці урядники вважалися виборними, однак на практиці їх могли призначати державні старости, приватні власники міст. Радники повинні були мати міське громадянство і володіти в місті нерухомістю. В українських містах не було єдиного критерію щодо процедури обрання радників та чисельного складу міської ради. У деяких містах міщани обирали 8 кандидатів на радників і бурмістрів, 4 з них затверджував місцевий староста і призначав з їхнього числа бурмістра; потім до кінця терміну правління цього складу ради бурмістрами по черзі ставали інші радники. Постулат магдебурзького права про річний термін владних повноважень радників часто порушувався [61, с.13; 62, с.128].

Радник за виконання своїх обов'язків не отримував грошової плати, оскільки ця посада була почесною. Проте радник не сплачував ніяких податків за своє нерухоме майно і отримував кожні півроку грошову винагороду (*най*) від поділу міського бюджету (*каси ради*), що формувалася з доходів із поземельного майна міста, податку з судочинства та штрафів за вироки консульського суду [57, с.153].

Згідно магдебурзького права судова влада передавалась у місті в руки міського в'їта та *Лави* (*лавного суду*) [57, с.181].

Лава (*лавний суд*) – судовий орган міст магдебурзького права, який займався переважно кримінальними справами. До складу лави входили в'їт (*advocatus*) і

лавники (*scabini*), у різних містах їх було від 4 до 12. Лавники могли отримувати посади райців (*радців*) і бурмістрів, тобто ті самі особи виконували як адміністративні, так і судові функції. Лава мала право судити не тільки мешканців власного міста, а й іногородніх при зіткненні їхніх інтересів з інтересами міських жителів. Особливістю лавних судів в українських містах було використання ними при визначенні покарання не лише джерел магдебурзького права, а й норм звичаєвого права і литовських статутів. Складні тяжкі злочини і цивільні справи лава розглядала з радістю на спільних засіданнях [57, с.181; 63, с.8].

Лавники (лат.: *scabini*, від пол. *ławnik* – «засідатель») – члени станового міщанського суду з кримінальних справ – Лави. Згідно з нормами магдебурзького права їх обирали на довічний термін. Однак, в деяких містах цього положення не дотримувались. Наприклад, каденція лавників Київської міської лави тривала один рік. Їхнім обов'язком було вислуховувати свідчення сторін під час судових засідань і подавати своє рішення на розгляд голови судової колегії – вйта. До посади вйта міської лави існували певні вимоги, серед яких головними були заможність, певна тривалість проживання на території міста, почуття справедливості. Висувалися і релігійні вимоги – вйт мав бути католиком. Засідання лави інколи відбувалися під головуванням помічника вйта – лентвйта [20, с.129; 21, с.62; 64, с.8; 65, с.446].

Крім вйтівсько-лавничого суду в XVI ст. в українських містах поширилася практика змішаних судових засідань лавників і райців, де вйт одночасно очолював бургграфський (спільний ради і лави) суд. Це було пряме порушення норм магдебурзького права, бо відповідно до його положень у випадку порушення закону вйтом чи лавниками потерпілий міг звернутися зі скаргою на них до бургграфського суду, але у даному випадку це не мало сенсу. [57, с.167]. Для українських міст даного періоду характерно було переважання ролі міської ради, як елемента магістрату, над лавою [57, с.144].

Згідно норм магдебурзького права загалом до ради входило шість радників, які обиралися терміном на один рік. Лавний суд також складався з шести лавників, а вйт був першою посадовою особою міста та призначався королем. Лише громадяни міста Києва обирали свого вйта. Вйт мав право виносити будь-які

вироки, в тому числі і смертну кару. Його вирок можна було оскаржити тільки перед королем. Також війт виконував поліцейсько-дисциплінарні функції та очолював оборону міста. Бурмістр контролював діяльність міських служб, витрати коштів з міської скарбниці, охорону громадського порядку тощо [50; 66, с.3; 67, с.79].

Надання магдебурзького права включало в себе також і локацію, тобто просторове розміщення міста. Таким чином, разом з самоврядуванням на магдебурзькому праві місто отримувало ще й територію, на яку поширювалась міська юрисдикція [68, с.16].

До посадових осіб магістрату («міських слуг»), яких наймали за оплату, в історично-правових джерелах відносяться: *прокуратор* – ратушний, люнар, шафар, господар; *інстигатор* – прокурор (слідчий); *возний* – дрібний судовий виконавець; *синдик* – адвокат; *людвисар* – ливарник, пушкар; *нотаріус* – писар; *годинникар*; *лікар*; *товмач* – перекладач; *геометр* – фортифікатор; *рурмайстер* – вассерляйтер, доглядач водогону; *мірник* – доглядач «міри»; *кат* [66, с.3].

Прокуратор, або ратушний (люнар, шафар, господар) був головним управителем при міському господарстві. Ні радники, ні війт не мали права втручатись у сферу його діяльності під загрозою штрафу. Правоохоронцем у місті був інстигатор. Він був зобов'язаний не допускати галасу під час судів у ратуші, видавати позови, збирати судові штрафи, забезпечувати присутність сторін на судовому процесі і самому бути там; кожної п'ятниці він мав пред'являти суддям реєстр судових рішень. Одним із важливих і шанованих міських чиновників був писар ради (*notarius actorum Officii Consularis*), якого часом називали просто міським писарем (*scriba civitatis*). Він мусив володіти кількома мовами, мати підготовку в галузі юриспруденції. Проте насправді в багатьох українських містечках посаду писаря займали шкільні вчителі. А де не було доброго писаря, там всі документи мали диктуватись кимось із освічених лавників. Часто виникали дивні суперечки через вульгарну латину, якою писались записи. Іноді писар був справді високоосвіченою людиною, особливо це стосувалось великих міст, таких

як Львів чи Київ [57, с.181]. Саме посадовим особам магістрату належала виконавча влада [46, с.356].

За правовим статусом вчені-дослідники міст з магдебурзьким правом поділяють їх на два види: магістратські та ратушні. До магістратських відносились міста з повним магдебурзьким правом: Київ, Львів та Кам'янець. Ці міста мали значно ширші адміністративно-судові й господарські права та більший апарат управління. Усі інші належали до категорії міст з неповним магдебурзьким правом – ратушні.

Ратуша (*польс.: ratusz, від нім.: Rat – рада – та Haus – будинок*) – орган міського самоврядування, який діяв в невеликих, т. зв. непривілейованих (без магдебургії), містах і деяких містечках [70, с.138-139].

Ратушні міста мали війта та одного-двох бурмістрів і фактично залежали від місцевої державної адміністрації. Характеризувались більш спрощеною структурою самоврядування. В деяких містах дозволялись окремі елементи самоврядування: одно- чи двопалатні ратуші, «*радовці*», які допомагали війту [22, с.129; 66, с.5].

Таким чином, замість руського громадівського самоврядування в містах польсько-литовського періоду поширилося міське магістратське самоврядування з двома колегіальними органами – радою та лавою, на чолі з бургомістром та війтом відповідно. Міське самоврядування вже мало свою виконавчу владу в особі найманих чиновників. Але рада та лава не були рівноправними, що свідчить про певну конкуренцію між цими органами за владу в місті. Обидва органи магістрату були частинами системи стримувань і противаг міського самоврядування, адже вони як би стримували одне одного від привласнення всієї влади в місті і водночас на протипагу одне одному здійснювали взаємоконтроль.

В період існування впродовж 1648 – 1782 рр. Української козацької держави (*Гетьманщини*), попри перебування з 1654 р. під протекторатом московської (російської) влади, місцеве самоврядування в основному було організоване на тому ж рівні, що склалось в той період історії України [71, с.162-163].

В основі правової системи Гетьманщини лежало звичаєве право, яке в повній мірі діяло на Запорозькій Січі. В результаті визвольної війни польську державну владу було ліквідовано, але в правовій сфері було скасовано лише ті норми права, які слугували пануванню шляхти. Такі ж норми як литовські статuti (1529, 1566, 1588 pp.) та грамоти магдебурзького права частково продовжували діяти. Щодо кодифікованого *«власного»* правового акту Гетьманщини, то таким можна назвати *«Права, за якими судиться малоросійський народ»* 1743 р. – проєкт зводу законів, що не отримав офіційного схвалення від російської влади, але фактично застосовувався на Лівобережній Україні [72, с.114-123].

В сільському самоврядуванні організація місцевої громади залишилася у формі війтівств на чолі з війтом. Після визвольної війни також утворювалися вільні військові села, якими відала місцева козацька влада на чолі з полковником і сотником. Козацька адміністрація не була власником цих сіл, а лише управляла ними через свого представника – сільського отамана [15, с.188-191].

Щодо міського самоврядування, то міста продовжували поділятися на дві основні групи: магістратські і ратушні, але в дещо іншому вигляді. Тепер магістратськими містами називалися всі міста, які офіційно отримали магдебурзьке право. А всі інші – здійснювали самоврядування обґрунтовуючи своє право посиленням на попередню традицію Речі Посполитої та наявністю у своїх містах торгів і цехів. Магістрати й ратуші, як органи міщанського самоврядування, формально не підпорядковувалися козацькій адміністрації. Але в Гетьманщині вища влада належала гетьману, що на місцях реалізовувалася через полковників та сотників. Тому на зміну обмеженням Речі Посполитої прийшло втручання козацько-старшинської адміністрації. У судових справах, якщо одну зі сторін представляв старшина чи козак, розгляд відбувався за безпосередньої участі полкового чи сотенного правління [73, с.54-60].

У внутрішній організації міську владу так само здійснював магістрат – орган станового міщанського самоврядування та суду, у складі двох палат: ради та лави. Але в цей період на чолі магістрату стояв війт, а кілька бурмістрів були його заступниками. Обраний містом війт затверджувався гетьманом, а війт Києва –

самим царем. Війт з бурмистрами здійснювали керівництво міською радою та всіма адміністративними, фінансовими, господарськими міськими справами. Рада магістрату ухвалювала міський бюджет та рішення, що регулювали життєдіяльність міської громади. Більшість радників працювали на громадських засадах, але кілька з них виконували й адміністративні функції. Таким радником був городничий – відповідальний за санітарний стан та благоустрій міста [74, с.454-471].

Лавники на чолі з війтом здійснювали судочинство, виносили по них вирoki аж до смертних. Лавники поділялися на «старшую» і «молодую» лаву, під якими, на думку науковців, треба розуміти обраних раніше і нещодавно. З судовими справами була пов'язана посада возного, який вручав позови, супроводжував до суду відповідачів, свідків, засвідчував факти насильства та збитків, виконував рішення суду [74, с.454-471].

Посади (уряди) війта, бурмистрів, райців і лавників були виборними. Вибори проводились один раз на три роки. У них брали участь заможні міщани. Магістрат мав актові книги, печатку та скарбницю. Збиранням місцевих податків займався шафар. Серед інших служителів згадувалися: ключники, сторожі, осавульчики, поштарі, погоничі та кат [74, с.454-471]. Бурмистер після війта вважався другою особою в міському управлінні. Він був незмінним членом судових засідань та проведення попереднього розслідування [75, с.291].

В містах представниками козацької адміністрації і водночас очільниками козаків були городові отамани, однією з безпосередніх функцій яких був нагляд за порядком у місті. В нічний час городовий отаман разом з «осавульчиками ратушними» й «пляцовими сторожами» обходили місто, стежачи, щоб на вулицях не було «галасу», щоб свічки не горіли по ночах та ін.

Міський писар відав діловодством ратуші, магістратською канцелярією. Через їх велику завантаженість писарі зазвичай мали цілий штат помічників — підписків [73, с.54-60].

Все діловодство концентрувалось у міському управлінні, а «не по приватним домам». Кількість канцелярських служителів була дуже значною. Проте загальних

норм тут не існувало і кожне міське управління мало свої особливості. Це відзначено і в «Правах...», де вказано, що кількість служителів у різних містах залежить від «давнього обыкновения» [75, с.292].

Унікальною для нашого дослідження є військово-адміністративна організація самоврядування козаків, громадський лад якої ґрунтувався на основі полково-сотенного (паланково-курінного) устрою, самоорганізації, демократії та народовладдя. Умовно цей устрій можна назвати «*козацьке самоврядування*» при якому усі козаки мали рівні права, їхні відносини ґрунтувалися на засадах братерства і взаємодопомоги. У правовому полі козаки керувалися неписаним звичаєвим правом.

На XVI – XVII ст.ст. припадає найбільший розвиток Запорізької Січі. У військовому відношенні Січ поділялася на курені (максимально їх було 38), територіально – на паланки (п'ять – вісім) [18, с.28].

Органами публічної влади, які одночасно виконували функції самоврядування, були: *Загальна військова (січова) рада* за участю всіх козаків, що вирішувала найважливіші питання; *Киш* – центральний орган управління, до складу якого входили: кошові військові начальники (старшина) – кошовий отаман, суддя, осаул, писар, курінні отамани; *військові службовці* (мала старшина) – підписарій, булавничий, хорунжий, бунчужний, перначний, підосаулій, довбиш, піддовбиш, шафар, пушкар, підпушкар, гармаш, товмач, кантаржій, канцеляристи й шкільні отамани; *похідна та паланкова старшина* (начальники) – полковники, писарі, осаули, підписарії, підосаулії [20, с.134; 21, с.91-96; 76, с.163-187].

Загальна військова (січова) рада – верховний адміністративний, законодавчий, судовий орган на Запоріжжі та інститут безпосереднього народовладдя козацької громади на Січі. Засідання січової ради проводились з «пишною козацькою обрядовістю, починаючи від шикування на майдані, вітання, розгляду справи і до завершення ради та прийняття рішення за козацьким звичаєм методом акламації (*від лат. «acclamatio» – вигук*), тобто не через підрахунок голосів, а за вигуками та репліками учасників зборів, які у такий спосіб схвалювали чи відхиляли оголошене рішення. При цьому не згодні з думкою переважної

більшості змушені були скоритися рішенням останньої, оскільки інакше меншості загрожувало покарання аж до страти» [34, с.190-191; 77].

До повноважень січової ради відносився розгляд найважливіших питань життя Запоріжжя – про початок походу чи війни, укладення мирних угод, розподіл земель, лісів, угідь, рибних ловів, соляних промислів, вибори кошової старшини, покарання злочинців, складання відповідей на укази, грамоти, ордери, листи, що надходили в Січ від багатьох державних діячів та приватних осіб, тощо. На новорічній січовій раді відбувалися перерозподіл земель за жеребами, вибори кошових отамана, суддів, писаря і осавула [77]. «З правничого погляду січова рада мала найвищі судові повноваження. Радою козаки могли усувати кошових отаманів, писарів та іншу старшину. Суворість судових рішень козацької ради могла сягати позбавлення посад і життя» [34, с.190-191].

Кіш Запорізької Січі – назва центрального органу управління січової громади. Кіш обирався і контролювався січовою радою. У його віданні були адміністрація, суд та фінанси Січі. В часи останньої Нової Січі (1734-1775) кіш перебрав на себе частину функцій січової ради. Водночас він став лише формально обиратися січовою радою, а фактично призначався радою старшин [78].

Кошовий отаман – найвища виборна керівна посада в Запорізькій Січі, який зосереджував адміністративну, військову та судову владу. Обирався на рік, але міг бути усунутий в будь-який час січовою радою. [29, с.150; 79].

Під час війни кошовий був головнокомандувачем усіх військ і флоту та діяв як необмежений диктатор. Усі його накази виконувалися миттєво та незаперечно. Будь-хто з війська за його наказом міг бути страчений за найменшу провину. В мирний час він був *конституційним* володарем Запоріжжя: керував усіма паланками, виконував над усіма роль верховного судді; визначав покарання і карав злочинців; вважався начальником запорозького духовенства, а тому приймав і призначав духовних осіб з Києва в усі церкви запорізьких земель. Кошовий отаман затверджував також усіх обраних товариством нижчих урядовців. Вступав у дипломатичні стосунки з будь-якими державами. Але, попри все, він не був необмеженим володарем, а був «*primus inter pares*» (першим серед рівних). Його

владу обмежували три умови: *звіт, час і рада*. На час своєї відсутності призначав із середовища старшини свого заступника – наказного кошового отамана.

При кошовому отамані діяв дорадчий орган – *рада січової старшини* або старшинська сходка, один з основних інститутів самоуправління Січі. До повноважень цієї ради відносилось вирішення нагальних поточних чи таємних справ, підготовка до розгляду на загальній січовій раді найбільш важливих питань, а також розробка механізму реалізації вже прийнятих раніше постанов. Скликалася за ініціативою кошового отамана біля куреня якого і засідала. До складу ради запрошувалась уся старшина: кошові суддя, писар, осавул (іноді – підосавул), обозний, а також курінні отамани та безурядова січова старшина («*старики*»). Ухвали ради січової старшини справляли істотний вплив на позицію кошового отамана та на рішення загальних зборів Січі [80].

До вищих керівних виборних посадових осіб Запоріжжя, які входили до складу Коша, відносились: кошові (військові) суддя, осавул, писар.

Нижчу ланку адміністрації Запорізької Січі складали виборні військові службовці: довбиш, пушкар, тлумач, кантаржій, 4 шафарі, 20 канцеляристів, 2 отамани січової школи. До військових служителів також належали булавничий, бунчужний, хорунжий, чауш. Найнижчими посадами в системі місцевого самоврядування Запорізької Січі були посади громадських отаманів, які контролювали селян, що жили в слободах, і табунщика. Похідну старшину складали полковник (сердюк), осавул і писар, які виконували свої функції під час походів та в сторожових постах. Паланкову старшину становили полковник, осавул, писар, підосавул, підписар, хорунжий, яких обирали на раді паланки з числа заслужених людей [29, с.150].

Таким чином, козацьке самоврядування є унікальною моделлю самоврядування громади, яке, в силу об'єктивних обставин, крім адміністративних та судових функцій здійснювало ще й військові повноваження, притаманні лише державі. Попри значні повноваження козацьких старшин та особливо їхнього очільника – кошового отамана, принцип виборності всіх чиновників на Січі був дієвою стримуючою противагою будь-яким протиправним діям з боку обраних.

Підсумовуючи наукове дослідження першого підрозділу погоджуємося з твердженням Н.В.Левченка про те, що в Україні з часів Давньоруської держави існували дві моделі локальної самоврядної організації: вічовий устрій та міське самоврядування за магдебурзьким (німецьким) правом. Останнє діяло виключно у містах, де сприяло оформленню вітчизняної традиції міського самоврядування. За межами міст зберігалися сільські громади, які мали власну традиційну побудову і керувалися звичаєвим правом, успадкованим з давньоруських часів. Народне віче, що як державноуправлінська інституція і орган безпосередньої демократії припинило існування у литовсько-польську добу, було частково відтворено у системі самоврядування Запорозької Січі [69, с.4].

В результаті дослідження вбачається, що на початковому етапі у місцевому самоврядуванні Української держави в X-XVII ст. генеза системи стримувань і противаг представлена двома владними інститутами: виконавчою в особі князя та представницькою – в якості колегіального органу – віча. Пізніше такий устрій знайшов своє відображення у таких інститутах як староста (*війт*) і вічові (*копні*) збори в сільських громадах, де керівники громад володіли значними повноваженнями, проте повинні були звітувати та отримувати схвалення своїх дій на зборах громади, без яких їхні рішення не мали загально-правової сили. В містах організація самоврядування була дещо складнішою, в силу запровадження магдебурзького права, де стримуючими владними інститутами міського магістрату на противагу одне одному були представлені «*Лава*» на чолі з *війтом* і «*Рада*» на чолі з *бурмістром*. В козацькому самоврядуванні давньоруське вічове самоврядування віднайшло свою пізнішу інтерпретацію в особі двох стримуючих одна одну органів – «*Загальних січових зборів*» та колегіального виконавчого органу – «*Коша*» на чолі з кошовим отаманом.

1.2. Розвиток системи стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні українських земель в XVIII – на початку XX ст.

Російський устрій місцевого врядування. З приєднанням українських земель до Російської імперії в місцевому самоврядуванні настала нова епоха. Усі владні інституції, що їх створювала царська влада на місцях, функціонували як станові на виборному принципі. Поділ суспільства на стани здійснювався за територіальною ознакою: на губернському та повітовому рівнях об'єднувалися дворяни, територією міста обмежувалися об'єднання міщан, а сільського поселення – об'єднання селян.

Спочатку царським урядом було упорядковано діяльність міських магістратів та ратуш, які перетворювались на станові судові органи для міщан і купців [58; 70, с.138-139]. Згідно «Установлення про губернії» від 1775 року в містах залишались міські магістрати, а в малих містах (посадах) – ратуші. До складу магістратів входили два бургомистра та чотири ратмани, які обирались міщанами строком на три роки. В малих містах до складу ратуш входили один бургомистр та два ратмани. Разом з бургомистрами та ратманами на трирічний термін обирались міський глава («градской глава»), та кожного року старости. При магістратах діяли: словесний суд (у складі виборних на один рік суддів) та сирітський суд (у складі міського глави (голови) сирітського суду)), двох членів магістрату та міського старости [81, с.229-304].

1785 року було видано «Грамоту на права и выгоды городам Российской империи» (або, як її ще найменують в історичній літературі, Жалуваної грамоти містам) – законодавчий акт, який визначив правовий статус міст, населення в них та організацію міського самоврядування [82, с.137]. Відповідно до Жалуваної грамоти містам 1785 року міщани («городские обыватели») отримали статус міської громади («общество градское»), яка наділялася такими правами як: зібрання для проведення виборів; обрання кожні три роки міського глави, бургомистрів та ратманів, а також кожен рік – старост та суддів словесного суду; в губернських містах з купців та міщан обрання кожні три роки засідателів

губернського магістрату та засідателів совісного суду; дозволялось мати архіви та будинок для зібрань; печатку з міським гербом; власного писаря; особливу казну з добровільних внесків [83, с.358-384].

Староста і депутати обиралися кожні три роки для складання міської обивательської книги, до якої вписувалися міські «*обивателі*» – громадяни міста. Від кожного з шести станів міста обиралася загальна міська дума, яка працювала на громадських засадах та для повсякденного управління містом зі свого складу обирала шестигласну міську думу у складі по одному гласному від кожного міського стану та міського главу, який очолював її. Кожному з гласних відводилось своє місце по праву та ліву руку від міського глави. У своїй діяльності міська дума звітувалася перед губернатором та казенною палатою. Законні ж вимоги міської думи були обов'язковими до виконання міськими магістратами та іншими установами міста [83, с.358-384].

Селяни в Російській імперії поділялись на державних, удільних, поміщицьких та інших, що залежало від того, кому вони належали, хто їх експлуатував і яке відомство ними управляло. Державні селяни не були особисто закріпачені, проте за характером податків і повинностей на користь держави, які вони відбували, майже не відрізнялися від закріпачених, і по суті були державними кріпаками [15, с.213].

Для управління державними та удільними селянами в кінці XVIII ст. були утворені спеціальні установи.

Згідно затвердженого 1797 року «*Установлення про імператорську фамілію*» частину державних земель (разом з поселеними на них селянами) виділено у власність царської родини, що склали так звані удільні землі. Звідси – удільні селяни. В Україні ця група селян була порівняно незначною. 1848 року удільних селян України перевели до розряду державних [84, с.208-209; 85, с.209].

Згідно «*Установлення про імператорську фамілію*» 1797 року в кожному повіті усі удільні маєтності об'єднувались в прикази. В приказах вводились виборні посади по одному приказному старості, приказному писарю та приказному виборному, в кожному селі та поселенні – по одному сільському виборному, при

церквах – по одному ктитору (церковний староста, що керує господарським життям храму), а при кожних десяти дворах – по одному десяцькому. Вибори приказних старости, писаря та виборного проходили кожні три роки і затверджувались експедицією уділів. Сільські виборні та ктитори переобиралися кожен рік. Десяцькі ж змінювались по чергово через кожен місяць. Всі (окрім десяцьких) отримували за свою службу оплату і звільнялись від всіх нарядів та робіт [86, с.525-569].

Згідно затвердженої 1797 року доповіді Господарської експедиції державного господарства *«Про поділ казенних сіл на волості і порядок їх внутрішнього управління»* повіти було поділено на волості у кількості не більше 3000 ревізьких душ, а кожній волості присвоювалась назва згідно головного поселення. У волостях утворювалось правління у складі: волосного голови, сільського старости або виборного того села, яке було центром волосного правління, писар, по одному виборному від кожного поселення (або старшину іншого найменування згідно місцевих звичаїв), а при кожному десятку дворів – по одному десяцькому. Волосний голова та писар обиралися на два роки на виборчих сходах і затверджувалися казенною палатою. Сільські виборні обиралися кожного року, а десяцькі – переобиралися кожного місяця по черзі.

На волосного голову покладались функції зі збору податків та зборів, догляд за поштовими конями, вчиняти правосуддя в *«маловажних»* справах, нагляд за виконанням виборними, старостами, іншими старшинами і десяцькими своїх обов'язків. За свою громадську діяльність волосний голова, писар та виборні отримували оплату та звільнялися від всіх повинностей, крім сплати податків, і не відбувати рекрутчини. Десяцькі ж оплату не отримували і ніяких пільг не мали.

Волосний голова та виборні повинні були наглядати за всіма господарствами волості та поселень, за справністю мостів та доріг, благоустроєм. Жителі сіл по одному від кожного двору зобов'язувались прибувати на сходи. Ті, хто не приходив на сходи або порушував громадський порядок викриками або *«безчинством»*, підлягали оштрафуванню. Для забезпечення волості від неурожаю при волосному правлінні утримувались хлібні магазини, куди всі мешканці здавали так званий *«хлібний збір»* [87, с.672-677].

Таким чином, всі форми самоврядування, які існували в польсько-литовський та козацький періоди, при російській владі замінювались на систему місцевого самоуправління з переважанням контролю та втручання державних чиновників у місцеві справи. Відбулось одержавлення місцевого самоврядування, зменшення ролі системи стримувань і противаг, ліквідація балансу влади на користь виконавчої гілки влади.

Представницькі органи (міська дума та сільські збори) збереглися, але в основному для виконання основної ролі – обрання чітко визначених місцевих посадових осіб, які підпорядковувались державній владі, і, для виконання, в першу чергу, передбачених державою обов'язків. В подальшому система сільського самоуправління зазнала певних змін. Про розбудову власної системи стримувань і противаг в цей період в місцевому самоуправлінні не йдеться.

У 1837—1841 рр. була проведена так звана *«Кисельовська реформа»* — реформа управління державними селянами, названа на честь автора проєкту графа Павла Дмитровича Кисельова (1788—1872), в ході якої було введено нове селянське самоуправління [88, с.303].

Структура адміністративного управління тепер складалася з чотирьох ступенів: губернія – округ – волость – громада. Представником держави в новій системі був окружний начальник, який наділявся широкими повноваженнями щодо нагляду за законністю та відповідністю правилам діяльності волосних та сільських установ. Населення волості тепер збільшувалось з 3000 до 6000 ревільських душ. В кожній волості утворювались три ланки влади: 1) для управління волостью – волосне правління (волосний голова та два засідателі); 2) для волосних виборів та справ рекрутської повинності – волосний або участковий сход (у складі волосного голови та виборних сільських громад); 3) для судових справ – волосна розправа (у складі волосного голови та двох добросовісних).

В сільських громадах утворювались такі органи влади: 1) у справах громадських – сільський сход (сільський старшина та виборні, які призначаються з державних селян по два від кожних двадцяти дворів); 2) для управління громадою – сільське управління–начальство (сільський старшина, старости, збирач податків,

наглядач сільського запасного хлібного магазину); 3) у судових справах державних селян – сільська розправа (сільського старшини, двох (старшого та молодшого) сільських добросовісних) [89, с.880-1047].

На Правобережній Україні управління державними селянами було триступеневе, без волостей та волосних правлінь. До 1839 року державними селянами на Правобережній Україні керували відповідно до закону *«Про поділ казенних сіл на волості і порядок їх внутрішнього управління»* від 1797 року. А після реформи П.Д. Кисельова – на підставі *«Установлення про управління державними маєтностями в західних губерніях та Білостокській області»*, затвердженого 1839 року [90, с.989-1183].

Система управління державними селянами 1797 року та місцевий устрій, введений реформою П.Д. Кисельова 1838 року, незважаючи на централізованість та чітку регламентацію діяльності кожної інстанції, у зв'язку з діяльністю чиновництва (недбалим відношенням до своїх обов'язків, зловживанням), непродуманою фінансовою політикою (надмірні податки, нерегламентованість громадських зборів), і в деякій мірі, з дублюванням функцій окремими інстанціями, не відзначалися досконалістю [91, с.49-55].

1861 року було видано маніфест *«Про Всемилолюбиве дарування кріпосним людям прав стану вільних сільських обивателів і про структуру їх побуту»*, згідно якого всі кріпосні люди отримували в свій час повністю права вільних сільських обивателів, а саме: з моменту викупу у поміщиків всіх земель, якими вони користувались (присадибні ділянки, польові землі та угіддя), після чого отримували стан селян-власників. До викупу всіх цих земель селяни іменувались тимчасово зобов'язаними. Таким чином, вводились нові структури для управління на місцях: в кожній губернії утворювались губернські зі справ селянських присутствія; у повітах призначались мирові посередники, які разом утворювали повітові мирові з'їзди; у поміщицьких маєтностях утворювались волосні правління [92, с.128-134].

Відповідно до Загального положення про селян, які вийшли з кріпосної залежності 1861 року, вводилось сільське громадське управління у складі

сільського сходу та сільського старости. Також передбачалась можливість для громади вводити додаткові посади: особливих збирачів податків; наглядачів хлібних магазинів, училищ, лікарень; лісових та польових сторожів; сільських писарів і т.д.

Сільський сход складався з селян-домогосподарів, які відносились до складу сільської громади, а також з усіх призначених по виборах сільських посадових осіб. Рішення (приговори) сільських сходів визнавалися законними лише тоді, коли такі сходи проводились за участі старости, або особи, яка його заміняла, і не менше половини всіх селян, які мали право на участь в них.

Сільський староста наділявся широкими повноваженнями: піддавати винних селян громадським роботам до двох днів; грошовому стягненню до одного карбованця на користь громадських потреб; арешту до двох діб.

Волосне управління складалося з волосного сходу, волосного старшини з волосним правлінням, волосного селянського суду.

Волосний сход скликався у складі сільських та волосних посадових осіб, а також з обраних від кожних 10 дворів усіх сіл волості виборних селян. Там, де до складу волості входила лише одна громада, волосний сход замінявся сільським. На волосному сході зі складу селян обиралися чергові судді. Рішення (приговори) волосного сходу визнавалися дійсними у випадку, коли на сході приймали участь: волосний старшина, або особа, яка його заміщала, і не менше двох третин селян, які мали право голосу.

Волосне правління складалося з волосного старшини, усіх сільських старост або помічників старшини, та збирачів податків (там де вони були). Волосному сходу за його бажанням надавалось право обирати до волосного правління одного або двох особливих засідателів, які заміняли в правлінні сільських старост.

Волосним сходом обиралися від чотирьох до дванадцяти чергових суддів волосного суду. При цьому присутніми в суді мали бути обов'язково не менше трьох суддів. Судді могли бути обрані волосним сходом беззмінно на цілий рік, або ж для виконання судових обов'язків згідно черги затвердженої волосним сходом.

Вироки волосного суду підлягали виконанню сільськими старостами (або помічниками старшини) під наглядом волосного старшини [93, с.147-160].

Законом від 1874 року було внесено зміни до місцевого устрою управління, а саме: ліквідовано повітові мирові з'їзди та посади мирових посередників, обов'язки яких розподілялись на *«повітові по селянським справам присутствія»*, на неодмінних членів цих *«присутствій»* та на загальні поліцейські, судові і нотаріальні установи [94, с.929-934].

Найжорсткішу опіку над селянами та нагляд над волосним правлінням було введено у 1889 році – після запровадження замість повітових в селянських справах *«присутствій»* посад земських дільничних начальників [95, с.508-535]. Земський дільничний начальник — посадова особа, наділена адміністративною і судовою владою, правом контролю за сільським і волосним общинним управлінням, правом ревізії їхньої діяльності, усунення неблагонадійних волосних та сільських писарів тощо. Їхні права були ширші, ніж у мирових посередників та неодмінних членів повітових по селянським справам присутствій [96, с.347-348].

1864 року царський уряд видав указ, яким затвердив Положення про губернські та повітові земські установи, відповідно до якого, для завідування місцевими господарськими справами, утворювалось земське самоврядування. До повітових та губернських земських установ відносились: земські збори (розпорядчі органи) та земські управи (виконавчі органи). До складу земських зборів повіту входили земські гласні, які обиралися на з'їздах землевласників, міських виборців та виборних від сільських громад, терміном на три роки. Повітові земські збори, в свою чергу, обирали гласних губернських земських зборів. На чолі зборів був предводитель дворянства. На час засідань для ведення справ зі свого складу збори обирали секретарів.

Повітова земська управа складалася з голови та двох членів, які обиралися зборами зі свого складу терміном на три роки з правом, за потреби, збільшити склад управи до шести осіб. Губернські земські управи склалися з голови та шести членів, які обиралися зборами зі свого складу терміном на три роки. Голова губернської земської управи затверджувався міністром внутрішніх справ.

Губернські та повітові земські збори видавали постанови, обов'язкові для виконання їхніми управами. При цьому, такі постанови мали законну силу у випадку, якщо були прийняті не менш як однією третьиною від усього складу гласних, але в будь-якому випадку, не менше десяти осіб. Після прийняття постанови земських зборів надходили на затвердження начальнику губернії, а в окремих випадках – міністру внутрішніх справ. Кошти земств знаходились на рахунках казначейств [97, с.1-14].

Створення земських установ розпочиналося з виборів до земських зборів повітів, де кількісний склад гласних був різним (від 10 до 96 осіб), адже визначався від кількості населення. Гласні повітових зборів обиралися по 3-х виборчих групах (куріях): на з'їздах повітових землевласників, міських виборців і виборних від сільських громад. Гласних земських зборів губернії обирали на 3 роки на повітових земських зборах (із розрахунку-1 губернський гласний на 6 повітових). Повітові та губернські земські збори скликалися один раз на рік (тривали, як правило, кілька днів) [98, с.345-346].

1890 року було прийнято нове Положення про губернські та повітові земські установи (*так звана контрреформа органів земського самоврядування*), що внесло зміни до порядку виборів земських установ. Три курії було збережено, проте в першій було запроваджено становий принцип та знижено майновий ценз – обирати та обиратись могли тільки поміщики-дворяни. В другій (міській) курії значно збільшено майновий ценз. В селянській курії відтепер селяни на волосних сходах обирали тільки кандидатів у повітові земські збори, з яких уже губернатор призначав гласних за поданнями земських дільничних начальників [99, с.465, с.493-511].

Після селянської реформи 1861 року та запровадження земств 1864 року, наступного реформування зазнало міське самоврядування шляхом затвердження 1870 року міського «*Городового положення*» [100, с.821-839].

Відповідно до Міського положення 1870 року утворювалися такі установи міського громадського управління як: міські виборчі збори (*скликалися міською*

думою через кожні чотири роки виключно для обрання гласних міської думи), міська дума (як розпорядчий орган) та міська управа (як виконавчий орган).

Міська дума обиралася міськими виборчими зборами (які поділялися на три курії, згідно майнового цензу) терміном на чотири роки і складалася з гласних. Кількість гласних в думах коливалася від 30-ти (де населення дорівнювало трьом сотням жителів) до 72 гласних (по 1 гласному на кожних сто п'ятдесят жителів).

Міські думи обирали міські управи у складі міського голови та членів, кількість яких визначалася думою, але не менше двох осіб. У невеликих повітових та безповітових містах з дозволу міністра внутрішніх справ міським думах дозволялося покладати функції міської управи одноособово на міського голову.

На міську управу покладалося управління справами міста та завідування справами міського господарства. За поданням міської управи міські думи могли призначати виконавчі комісії (постійні або тимчасові) під головуванням одного з членів управи. Як і дума, міська управа була колегіальним органом. Рішення приймалися більшістю голосів.

Посади міського голови, членів міської управи та міського секретаря (секретаря думи) були виборними і обиралися міською думою. У містах Одеса та Київ міські думи обирали ще й товариша (заступника) міського голови. У випадку неможливості міським головою виконувати покладені на нього обов'язки, міська дума могла призначити одного з членів міської управи виконуючим обов'язки міського голови.

Термін повноважень міського голови та міської управи – чотири роки, з обов'язковим переобранням половини членів управи кожні два роки. Термін повноважень міського секретаря визначався думою.

В епоху контрреформ Олександра III 11 червня 1892 року було прийнято нове *«Городовое положение»*, згідно якого було звужено коло виборців, збільшено майновий ценз, скасовано розподіл по куріях, зменшено число гласних (20 – 100 осіб в усіх містах), посилено контроль за діяльністю міських дум.

Також, згідно *«Городового положения»* 1892 року, в дрібних містах вводилось спрощене міське управління. Замість міських дум в таких містах

утворювались Збори міських уповноважених у кількості від 12 до 15 осіб. Уповноважені обиралися сходом місцевих домогосподарів. Збори уповноважених обирали міського старосту з одним, або, з дозволу губернатора – двома помічниками. До повноважень міського старости відносилося: головування та виконання постанов зборів міських уповноважених, складання міських кошторисів та звітів про витрати коштів, безпосереднє керування міськими господарськими справами, всі справи міського управління та ін. Строк повноважень міського старости, його помічника (помічників) та уповноважених складав чотири роки [101, с.430-456].

У ході революційних подій 1917 – 1918 рр. міські думи та управи були замінені на міські ради робітничих депутатів та їх виконавчі комітети [102, с.755-756; 103, с.756].

Австрійський устрій місцевого врядування на західноукраїнських землях. З приєднанням після першого поділу Речі Посполитої у 1772 році західноукраїнських земель до складу Австрійської монархії змінилась і система місцевого врядування. Австрійське панування на західноукраїнських землях поділяється науковцями на два періоди: 1) від першого поділу Речі Посполитої 1772 року до революції 1848 року; 2) від революції 1848 року, перетворення на Австро-Угорщину у 1867 року, до її розпаду у 1918 році [15, с.275].

В останній період існування Речі Посполитої громада в Галичині перестала існувати як орган самодіяльності. Традиційна назва очільника «*війт*» втратила своє давнє значення представника інтересів громади, який став «*приказчиком*» пана за часткове звільнення від панщини. Австрійське владарювання призвело до одержавлення та централізації управління громадами. Тепер *війта* призначав землевласник з числа трьох поданих громадою кандидатів. У 1784 році спеціальною постановою про судоустрій у селах засновано суд присяжних на чолі з призначеним *війтом* та у складі присяжних, яких обирала громада у порозумінні з *війтом* [34, с.332-333].

Поруч з місцевою громадою первинним територіальним осередком управління була *домінія* – великий земельний маєток шляхти. *Домінія* складалася

з кількох сіл, що належали одному власникові, який мав на своїй території адміністративну владу. Землевласник виконував адміністративні функції за допомогою своїх чиновників – юстиціара в судівництві та мандатора в адміністративній сфері (1856 року цю посаду було ліквідовано). Панські маєтки (домінії) були вилучені з-під дії законів, які регламентували місцеве самоврядування, і прямо підпорядковувалися циркулам, а згодом – староствам [104, с.70-71].

В містах перші роки австрійського правління не принесли важливих змін: ними і надалі управляла виборна рада міського магістрату, а судову гілку представляла лава [34, с.333]. Проте намагаючись піднести господарське й духовне життя Галичини, австрійський уряд надав новий устрій містам шляхом ліквідації 1786 року магдебурзького права [15, с.285; 71, с.325].

Згідно з ординацією 1783 року міські ради було перетворено на «*виділи*» (*комітети*), а міськими органами виконавчої влади, які поєднували судові та господарські функції, стали – *магістрати*, як частина урядової вертикалі державного управління. Міський виділ здійснював спостережно-наглядову функцію щодо міського майна, а реальна влада належала саме міському магістрату. Чисельний склад міського виділу залежав від величини та значення міста. Бургомістра і радників магістрату спершу обирав міський виділ. А з 1805 року обрання замінено на призначення [15, с.285; 34, с.333].

Магістрат структурно поділявся на три сенати: цивільний, кримінальний та політичний, до складу яких входили по декілька радників. Цивільний і кримінальний сенати під керівництвом міського синдика (старшини) виконували судові функції, а політичний сенат завідував питаннями міського господарства. У 1820 році кримінальні справи з магістрату були передані судовим органам [15, с.285].

Таким чином, у перший період австрійського панування, місцеве врядування було реформоване у бік централізації та одержавлення і стало елементом державного управління уряду на місцях.

Револуція 1848 року стала початком другого періоду розвитку австрійського устрою місцевого врядування, який характеризувався конструюванням на засадах дуалізму – розмежування державного управління та самоврядування. В результаті революції, з метою виконання певних публічних справ, на місцях були утворені «гміни» (*громади*), як органи політичної організації населення певної місцевості. Детальніше діяльність гмін було врегульовано законом від 1862 року та змінами до нього упродовж наступних років, згідно якого, разом із крайовими органами Галицької автономії та самоврядування (Сеймом та Крайовим віділом), створювались аналогічні органи самоврядування. Гміни працювали на двох рівнях: вищий – на рівні повіту (повітова гміна) та нижчий – на рівні міста, села (міська чи сільська гміна). Закони про місцеве самоврядування були прийняті Галицьким сеймом 1866 року [34, с.345; 104, с.70; 105, с.35-36].

До власних повноважень гміни належали усі справи, які стосувалися її інтересів і які вирішували власним коштом. Бюджет гміни формувався за рахунок додаткового примусового обкладання податками членів громади та від діяльності деяких підприємств. Водночас на гміну покладали обов'язок забезпечувати правопорядок, нагляд за парками, кладовищами, притулками та іншими подібними закладами. Крім того, гміна виконувала делеговані повноваження, як допоміжний орган староств, найважливішими серед яких було: сприяння виконанню законів про обов'язковий перепис населення, про військову службу, шкільного закону, положення про промисли, про подушний податок тощо [104, с.70].

Законом про повітове представництво створювалися повітові ради та їхні виконавчі органи – повітові віділи. Повітова рада складалася з 26 членів, яких обирали по чотирьох куріях. Кількість представників в кожній курії залежала від суми прямих податків, але одна курія могла вибрати не більше 12 осіб. Повітова рада обирала повітовий віділ і голову, якого затверджував імператор. До компетенції повітової ради відносились господарські справи, прийняття річного бюджету, встановлення надбавок до податків, взяття позик, висловлення позицій по запитах урядової влади чи сейму. Право розпуску повітової ради мав галицький намісник [34, с.345].

1866 р. в Галичині набув чинності закон про громади, що стосувався насамперед сільських громад. Його теоретичною засадою було: визнання громади давньою суспільною інституцією, здатною на самоорганізацію та самоуправління, обмежувати самоврядні функції якої держава могла лише для забезпечення функціонування більших адміністративно-територіальних одиниць (*«у вільній державі – вільна громада»*). Важливим елементом цієї конструкції були засада незалежності місцевого самоврядування від уряду і право громади самостійно формувати свої керівні органи. Водночас, оскільки на рівні громад призначених чиновників уже не було, органи громадського самоврядування були включені до урядової вертикалі через примус виконувати *«доручені обов'язки»* під контролем староства. Внаслідок реформи громади були остаточно відокремлені від доміній, адже останні були перетворені на окремі адміністративні одиниці – двірські обшари [34, с.346; 105, с.36].

Представницьким, ухвалюючим та контролюючим органом сільської громади проголошувалась виборна громадська рада, яка обиралася на 6 років. Громадська рада мала дві сфери повноважень: власну – це вирішення місцевих питань, і доручену – це виконання доручень адміністративної влади. Саме доручена сфера становила більшу частину обов'язків громадської ради та покривалася за рахунок її коштів. До сфери власних повноважень громадської ради відносились питання щодо розпорядження громадським майном, дотримання громадського порядку, утримання та будівництво місцевих доріг, мостів, вулиць, площ, опіка над бідними, значний вплив на шкільну справу, що частково фінансувалась з її бюджету [105, с.36].

До складу громадської ради входили як виборні члени (*«радні»*), так і члени, які належали до неї автоматично на підставі сплати 1/6 частини загальної суми прямих податків, володарі так званої табулярної власності, що були записані в таблиці великих посіlostей (*«радні без вибору»*). Кількість радних громадської ради залежала від кількості виборців і коливалася від 12 до 36 [15, с.310; 34, с.347].

Громадська рада скликалася начальником громади або його заступником по мірі необхідності, але не рідше одного разу на три місяці, та вважалася

повноважною, якщо на її засіданні були присутні більше половини радних від її складу. Для прийняття бюджету громади та рішень, що підлягали затвердженню державними органами, необхідна була присутність двох третин загальної кількості радних від складу ради. Усі ухвали громадської ради записувались до книги ухвал, яку кожен житель громади мав право переглядати. Протоколи засідань ради підписували головуєчий, двоє радних і писар [15, с.313-314].

Після обрання нової громадської ради згідно закону 1866 року з її складу проводилися вибори правління громади (*громадської старшини*) на чолі з начальником, якого традиційно називали війтом, і щонайменше двома присяжними (асесорами). У великих громадах кількість присяжних (*асесорів*) могла бути збільшена до однієї третини від складу радних. Заступника начальника громади обирали зі складу присяжних. До громадської старшини могли обиратись лише ті радні, які постійно проживали в громаді, не перебували на цивільній чи військовій службі, а також не були родичами. На виборах старшини мав бути присутній кворум 3/4 від складу усієї ради. Сама ж рада визначала форму голосування: відкрите чи таємне. Спершу обирали війта, далі – присяжних і, на сам кінець, – заступника начальника [15, с.315; 34, с.347].

Основною посадовою особою був начальник (*війт*), який вважався гарантом правопорядку в громаді, відповідальним за збереження громадського майна, ведення справ правління. Однак вільно розпоряджатися громадським майном війт не міг. Наприкінці року присяжні проводили ревізію його фінансової та господарської діяльності, про результати якої доповідали громаді. Начальнику підпорядковувались всі службовці громади, яких він мав право усунути від виконання обов'язків до розгляду цього питання на засіданні громадської ради [15, с.316-317].

Після війта у громадському уряді йшли його заступник та присяжні. Їх обирала громадська рада з-поміж радних. Присяжні виконували функції фіскального та поліцейського характеру. У випадку відсутності війта його функції виконував заступник. У випадку відсутності заступника – найстарший з присяжних. Обов'язки присяжних були різноманітними, часто одноразовими за

дорученням. Начальник громади мав звертатись до присяжних як до порадників. Усі документи підписували війт та присяжні [15, с.320].

Важливою посадовою особою в громаді був писар, який не був членом правління, а лише урядником. Вплив писарів на громадські справи не обмежувався діловодством. Як правило, писар обслуговував одну громаду, але траплялися випадки одночасного урядування в декількох громадах. Найчастіше писарів призначали за рекомендацією повітової влади. Право звільнення писаря мав повітовий виділ. Також в громадах виконувалась функція дотримання громадського правопорядку, для виконання якої існувало кілька видів служби охорони правопорядку і майна: поліцейська, протипожежна, польова, лісова служби. [15, с.321, 324-325].

Запровадивши представницькі громадські ради та виборне правління закон 1866 року підірвав авторитет звичаєвих сільських сходів у прерогативі формування владних органів. Проте після 1866 року традиція вирішення багатьох питань саме на громадських сходах ще збереглася (найдовше при вирішенні шкільних справ). Проте з посиленням австрійського законодавства автономія громад обмежувалася, а роль загальних зборів зменшувалася на користь громадських рад [15, с.322-323].

В міських громадах устрій місцевого самоврядування базувався на тих самих принципах, що і в сільських, і регламентувався законами від 1889 та 1896 років. Міські і сільські громади мали спільний порядок виборів (*виборчу ординацію*). В містах запроваджувались як представницькі, ухвалюючі та контролюючі органи – міські ради у кількості від 24 до 48 радних в залежності від кількості населення міста. Виконавчим органом міст були магістрати на чолі з *бургомістром* (а у містах із власним статутом – *президент*). До магістрату входили бургомістр, його заступник, 3-6 асесорів (обиралися на 6 років міською радою зі свого складу). У більших містах магістрат складався з президії та департаментів, які очолювали радники. Бургомістр і заступник одержували зарплату з міського бюджету. Керував діяльністю магістрату і роботою чиновників бургомістр, який мав право призупиняти дію ухвал міської ради до рішення староства, зупиняти виплату зарплатні службовцям, які несумлінно ставилися до своїх обов'язків, порушували

законодавство чи службові приписи, міг тимчасово усувати чиновників від виконання службових обов'язків і порушувати дисциплінарні справи. Однак остаточне рішення ухвалювала міська рада. До найважливіших завдань магістрату належало: управління міським майном, доходами й видатками міста в межах бюджету, виконання ухвал міської ради, ведення міських робіт, організація опіки над убогими. Право розпуску міської ради мав галицький намісник [34, с.346; 105, с.36-37].

Львів, як столиця Галичини, був виділений в окрему адміністративно-територіальну одиницю та мав свій окремий статут. Згідно із статутом чисельність міської ради Львова становила 100 осіб. Міські радні зі свого складу обирали президента, віцепрезидента та не більше 20 міських делегатів, які разом з допоміжними урядовцями входили до складу львівського магістрату. Президент і віцепрезидент обирались терміном на 3 роки, а делегати – на 1 рік. Президент, віцепрезидент та міські делегати одночасно залишались радними міської ради [105, с.37].

Таким чином, в місцевому самоврядуванні пізнього австрійського періоду система стримувань і противаг представлена контролюючим та представницьким органом – *громадською радою* в сільських громадах та *міською радою* в містах, а також колегіальним виконавчим органом – *правлінням* та *магістратом* відповідно, які обиралися зі складу членів ради з прерогативою повноважень очільника громади – *війта* або *бургомістра*, який очолював як виконавчий орган, так і головував на засіданнях представницького органу місцевого самоврядування.

В російському устрої з ліквідацією кріпосної залежності селяни отримали деяку свободу у вирішенні місцевих справ за допомогою власних органів врядування, де система стримувань і противаг вибудовувалася з трьох органів: *сходу* представників волості, *правління* обраних сходом очільників волості та обраних сходом суддів *волосного суду*. На регіональному рівні система стримувань і противаг в земському врядуванні була представлена *земськими зборами* у складі виборних земських *гласних*, як розпорядчими органами, та виконавчими земськими *управами* з головою на чолі. В міському громадському управлінні система

стримувань і противаг була представлена: *міськими виборчими зборами* (скликалися міською думою виключно для обрання гласних міської думи), власне *міською думою* (як розпорядчий орган) та *міською управою* (як виконавчий орган) з *міським головою* на чолі.

Таким чином, в російському місцевому устрої домінувала держава. Адже весь процес від обрання гласних до складу представницьких органів та обрання голови і членів виконавчих органів, відбувався під жорсткими рамками контролю державних чиновників. Тому про повноцінне місцеве самоврядування тут не йшлося. Скоріше про місцеве врядування. Але і в даному устрої система стримувань і противаг мала місце, адже всі ці органи були виборними, а отже потребували участі громад у їх формуванні, і система була представлена у вигляді процедур та повноважень, які надавались кожному як розпорядчому, так і виконавчому органам окремо, що свідчить про розподіл компетенції між ними.

1.3. Забезпечення стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні в XX – XXI ст.

Еволюцію розвитку самоврядування в період 1917 - початку 1918 рр. слід розглядати з врахуванням політичних реалій та утворенням у березні 1917 року Центральної Ради, голова якої, Михайло Грушевський, теоретично опрацював, обґрунтував та конкретизував модель широкого самоврядування. Він окреслив її наступним чином: влада повинна обиратись народом, *«як у селі все має становити сільська рада, а правити виборна сільська управа, так має бути в повіті, в губернії і всім краї»* [106, с.148-155; 107, с.116]. На квітень 1917 року розпочався процес створення Рад. При цьому залишались діяти такі управлінські структури царської Росії як: губернські, повітові земські зібрання, міські думи та їхні управи [106, с.148-155].

10 червня 1917 року Центральною Радою було проголошено I Універсал, в якому вона безпосередньо зверталась до всіх українців із закликом самостійно

організовуватися і приступити до негайного закладання підвалин автономного ладу в Україні [108]. Губернські та повітові комітети приймали резолюції про визнання Центральної Ради вищим органом влади [106, с.148-155]. II Універсал від 3 липня 1917 року вказував на те, що Центральна Рада, яка обрана українським народом через його революційні організації, незабаром поповниться на справедливих основах представниками інших народів, які проживають в Україні [109].

В тексті III Універсалу від 7 листопада 1917 року, згідно якого проголошувалась Українська Народна Республіка (УНР), щодо місцевого самоврядування Генеральному секретарству внутрішніх справ приписувалось: «Вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя.» [110].

Сучасні дослідники зазначають, що Центральна Рада намагалася об'єднати дві абсолютно несумісні речі. З одного боку, домінувала ідея надання органам місцевого самоврядування широких прав і повноважень. А з іншого боку, визначення меж цих повноважень і загальне керівництво всією системою самоврядування покладалися на Генеральне секретарство внутрішніх справ, тобто з підпорядкуванням державній владі. Проблемою нормального формування системи місцевого самоврядування була цілковита невизначеність системи інституцій, які мали закласти фундамент місцевої влади [111, с.31-34].

Проголошуючи в IV Універсалі незалежність УНР Центральна Рада також зобов'язала уряд *«закликати до співробітництва з місцевими самоврядуваннями ради селянських, робітничих і салдатських депутатів, вибраних із місцевої людности»*, чим фактично легалізувала ще одну ланку – Ради [112]. Але конкретно Ради не були *«вписані»* в існуючу структуру місцевих органів. Відсутність належного законодавства, обмеженого загальними декларативними нормами в Універсалах Центральної Ради та деклараціях її Генерального Секретаріату, була частково компенсована в прийнятій 29 квітня 1918 року Конституції УНР, згідно

якої було остаточно оформлено структуру повсюдності місцевого самоврядування з дотриманням принципу децентралізації. Радам та управам громад, волостей і земель надавалась безпосередня місцева влада під контролем і координацією їх діяльності з боку міністрів УНР через визначених ними урядовців, з вирішенням усіх спірних питань через суд. В компетенції уряду мали залишатися справи, які стосувалися *«поза межами місцевої самоуправи або дотикають цілої УНР»*, причому уряд не може *«порушувати законом уставлених компетенцій»* органів місцевого самоврядування, але повинен *«приходить їм в поміч, коли вони до неї звертаються»* [16, с.48-49; 106, с.148-155; 113].

Згідно статей Конституції УНР пропонувалося встановити наступний устрій місцевого самоврядування: усі місцеві справи мали належати до юрисдикції місцевої влади – радам і управам, самостійними у вирішенні місцевих справ; центральний уряд не мав права втручатись у поточну діяльність місцевої влади; а лише через своїх міністрів мав здійснювати контроль за діяльністю місцевої влади та координувати її (для чого могли бути призначені спеціальні урядовці); суперечки між державними органами та місцевим самоврядуванням повинні вирішуватися в судовому порядку.

Таким чином, ми погоджуємось з твердженням науковців про те, що в нормах Конституції УНР відносно місцевого самоврядування фактично присутній класичний демократичний трирівневий устрій місцевого самоврядування, згідно якого провідна роль відводилася низовій ланці – громаді. Сьогодні подібний демократичний устрій визначається у Європейській хартії місцевого самоврядування, ухваленій майже на 60 років пізніше. Цей документ так і не був належним чином оцінений та використаний впродовж конституційного будівництва спочатку в пізній радянській, а потім у незалежній Україні. Коли сьогодні продовжуються дебати щодо необхідності розумної децентралізації влади, українські діячі у далекому 1918 році виробили важливі принципи, які можна запропонувати запровадити сьогодні [114, с.30-33; 115, с.109-116; 116].

Подальший розвиток *системи стримувань і противаг* в місцевому самоврядуванні України невід’ємно пов’язаний саме з періодом розбудови

радянської системи рад, яка прийшла на зміну всім історичним формам місцевого муніципального устрою на території України та заснувала системно-структурну організацію стримувань і противаг у взаємовідносинах сьогodнішніх органів місцевого самоврядування: рада, депутати, виконком на чолі з головою, у формі розподілу повноважень між ними.

Початок становлення радянської системи відбувся з моменту проголошення у 1919 році Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР), де першочерговим завданням влади була розбудова системи Рад на місцях на базі існуючих адміністративно-територіальних одиниць і скасуванням земств, міських дум, сільських старост та волосних старшин часів Російської імперії. Аналіз радянського законодавства засвідчив, що ранні законодавчі акти про Ради приймалися органами радянської влади у формі положень з різними назвами: статuti, положення, устави [117, с.154-159].

Становлення системно-структурної організації радянської системи на місцях характерно відбувалося на прикладі сільських рад. Ще до проголошення УСРР постановою радянської влади в листопаді 1918 року затверджено *«Тимчасове положення про організацію робітничо-селянської влади на місцях»*, а 8 лютого 1919 року – *«Тимчасове положення про організацію місцевих органів Радянської влади і порядок управління»*, яким визначалася структура місцевих Рад та форми їх діяльності [118, с.6-8; 119, с.91-96].

Відповідно до тимчасового положення 1919 року в селах утворювались *Ради Депутатів*, строк повноважень яких складав 3 місяці. Для поточної роботи Рада Депутатів мала обирати зі свого складу виконавчий орган – *Виконавчий комітет*, який був відповідальним перед нею. В структурі виконавчих комітетів утворювалась *президія*, до складу якої входили *голова* та *секретар*. Перші акти сілрад та їхніх виконкомів приймалися у формі *постанов* [119, с.91-96]. Таким чином, з 1919 року було засновано два системоустановчі, в подальшому стримуючі та противажні, органи радянської системи: представницькі *Ради* та обрані ними *Виконавчі комітети*, між якими відбувались системно-структурні розподіли обсягу функцій та повноважень з переважанням фактично виконавчої вертикалі.

Тимчасове положення про сільради передувало прийняттю Конституції УСРР 1919 року, згідно якої органами радянської влади на місцях проголошувались *«Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів (міські та сільські), а також обрані ними Виконавчі Комітети (Виконкоми)»* [120]. Процес передачі влади до Рад набув затяжного характеру і закінчився після завершення визвольних змагань у 1921 році [121, с.182].

Крім визначення органів радянської влади на місцях та виборчих прав громадян, Конституція 1919 року не містила внутрішньої організації цих органів, терміну, на який вони обиралися, обсягу та розмежування їхніх повноважень. Все це покладалося на Всеукраїнський центральний виконавчий комітет (ВУЦВК), який здійснював законодавчу владу в УСРР між Всеукраїнськими з'їздами Рад.

Радянська влада приймала положення про сільські ради майже щороку, свого роду проводячи законодавчі експерименти з пошуку найоптимальнішої системно-структурної організації сільрад для найефективнішого державного управління на місцях.

26 травня 1920 року прийнято постійно діючий статут *«Про сільські ради»*, який проголошував сільраду вищим органом влади в межах своєї компетенції на своїй території. В селах з населенням більше 10 тис. мешканців виконавчим органом сільради залишався *виконавчий комітет* у складі трьох членів, а в сільрадах з меншим населенням – *голова* сільради одноособово, який був відповідальним перед *Радю*, яка його обирала, і вищим керівництвом.

Цим положенням також було встановлено обсяг функцій, повноважень та обов'язків сільрад, які в своїй основі залишаються актуальними для виконавчих органів самоврядування територіальних громад і по нині, зокрема: облік населення, військовозобов'язаних, збіднілих мешканців з метою надання їм допомоги, земель, надання різних посвідчень (довідок), реєстрація народження і смерті, ремонт і догляд за ґрунтовими і шосейними дорогами, мостами, громадськими будинками, утримання протипожежних машин, організація пожежогасіння, ведення статистичної звітності, нагляд за охороною праці (в т.ч. неповнолітніх, жінок), організація бібліотек, шкіл грамоти для дорослих і підлітків, поширення газет,

листівок і т. п., допомога в організації інших культурно-освітніх закладів (гуртків, екскурсій, лекцій, хорів, театрів і т. д.), допомога дошкільним, шкільним і позашкільним установам в ремонті, освітленні та опаленні їхніх приміщень, благоустрій та санітарія в населених пунктах, догляд за джерелами води, влаштування громадських лазень, сприяння медичним закладам у проведенні щеплень на вакцинації населення, утримання місцевих лікарських установ (ремонт, опалення приміщень та харчування) [122, с.299-306].

В подальшому приймалися положення про сільські ради 1923, 1924, 1925, 1927 та 1931 років, які скасовували (*касували*) попередні положення і видозмінювали системно-структурну організацію сільрад та їхніх виконавчих комітетів [123, с.874-883; 124, с.864-880; 125, с.1095-1113; 126, с.937-965; 127].

В положенні 1923 року строк скликання сільрад було збільшено від трьох місяців до одного року. *Виконкоми* скасовувались, а їхні функції виконував *голова* сільради одноособово [123, с.874-883]. Згідно положення 1924 року вперше передбачалося утворення *комісій* рад (сучасних постійних комісій): земельної, упорядкування та санітарії, культурно-освітньої, фінансово-господарчої [124, с.864-880]. На підставі положення 1925 року утворювались виконавчі органи сільської ради – *президії* у складі трьох осіб: *голови, заступника голови і секретаря* [125, с.1095-1113]. Положення 1927 року значно збільшувало адміністративно-господарські та фінансово-бюджетні повноваження сільрад. Сільрадам були надані самостійні бюджети або прибутково-видаткові кошториси [126, с.937-965; 127].

Щодо організації діяльності міських рад, то на початку становлення радянської влади в Україні міста керувалися прямими нормами *Конституції Російської СФСР 1918 року* та *Конституції УСРР 1919 року* [128, с.168-171]. Лише у 1921 році в Україні була прийнята власна постанова ВУЦВК «*Про організацію міських Рад робітничих та червоноармійських депутатів*», яка унормовувала діяльність міськрад і, згідно якої, в містах мали формуватися *Ради* та *Виконавчі комітети*, а в складі виконкомів – відповідні *відділи*: управління, народної освіти, охорони здоров'я, праці, комунальний відділ [129, с.208-209].

У 1925 році ВУЦВК було затверджене повноцінне *положення про міські й селищні ради*, які обиралися терміном на один рік. Замість *Виконавчих комітетів* в міських, селищних радах утворювались *Президії* у складі голови, його заступника, секретаря та членів. Для виконання своїх завдань та обов'язків при міських та селищних радах мали утворюватися *секції*, предмети відання яких визначалися пленумами рад, а головами найвідповідальніших з них мали бути члени президії відповідної ради. До складу секції могли бути включені також і виборці [130, с.1115-1129].

У 1929 році прийнято *Уставу про міські районні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів*, згідно якої в містах з населенням понад 100 тис. мешканців за постановою міської ради, затвердженої окружним виконавчим комітетом, утворювались *міські районні ради*. В інших містах з меншим населенням – лише з дозволу президії ВУЦВК. Системно-структурна організація діяльності міських районних рад була практично аналогічна міським радам [131, с.225-245].

20–30-ті роки ХХ століття ввійшли в історію формування органів місцевого управління України як дуже нестабільні. Зруйнувавши адміністративно-територіальний устрій Російської імперії, радянська влада намагалась шляхом щорічних експериментів створити свою територіальну систему. Незважаючи на безмежну владу та гіперцентралізацію усього життя, радянська держава продовжувала стикатись з неефективністю управління. Усталений за попереднього режиму системі місцевого устрою з розділенням влади на державну та самоврядну не було знайдено відповідну ефективну заміну. Тому радянська влада продовжувала експериментувати, шукаючи адекватну новим умовам системно-структурну організацію влади на місцях з метою досягнення ефективності місцевого устрою [132, с.58-61].

Ще через п'ять років міськради були поділені на два типи: *республіканського (обласного)* та *районного* підпорядкування. У діяльності міських Рад проявлялися дві протилежно спрямовані тенденції: перша – посилення централізованості управління господарством і державою, друга – розширення відповідальності

міських Рад за стан справ на місцях. Компроміс було знайдено шляхом подвійного підпорядкування (*«радянської матрешки»*). З одного боку, *Виконком* і *відділи* залишалися у віданні міської *Ради* та звітували перед нею, з іншого – отримували завдання і ресурси від галузевих міністерств, союзних республіканських комісій. Згодом, *Виконкоми* стали виконавцями завдань центральних відомств, але, по суті, контролювалися регіональним партійним комітетом. Гроші на капітальне будівництво і матеріальні ресурси, необхідні для роботи підприємств, виділялися *«зверху»* під планові завдання. Сама по собі міськрада формально могла вирішувати багато питань, в тому числі і з перепланування міста. Однак профінансувати свої проєкти і рішення була не в змозі. В результаті відзначених вище тенденцій, у 1930 – 40-і роки в багатьох наукових дослідженнях відкидається сама ідея самоврядування [128, с.169].

Наступний етап реформування системно-структурної організації місцевої влади відбувся у 1928 р., коли було визначено, що місцеві *Ради* міст і сіл є вищими органами державної влади на місцях, зі статусом юридичної особи, самостійним бюджетом та управлінням в галузі промисловості, сільського господарства, вирішенням фінансово-господарських питань. Проте, починаючи з 1930 р., самостійність місцевих рад почала істотно зменшуватися [121, с.182].

15 травня 1929 року було затверджено нову Конституцію УСРР, згідно якої закріплювалась норма про обрання *Рад* терміном на один рік та обрання ними *Виконавчих комітетів* або *Президій*. Поділ на міста, селища міського типу та села, утворення *Рад*, прийняття закону про вибори та встановлення норм представництва, а також порядок обрання *Виконавчих комітетів* або *Президій* відносилось до компетенції ВУЦВК – верховного законодавчого, виконавчого та розпорядчого органу влади в періоди поміж Всеукраїнськими з'їздами рад [133]. Загалом Конституція УСРР 1929 року встановила жорстку ієрархічну підпорядкованість по всій вертикалі влади, зокрема, передбачалась підлеглість виконкомів сільських рад республіканським, а також виконання ними доручень від районних, окружних комітетів та наркоматів [134, с.35-41]. Але також Конституція УСРР 1929 року зробила спробу певним чином систематизувати зміни в системі

влади. На відміну від першої більшовицької Конституції 1919 року, яка дуже сильно відрізнялась від Конституції УНР 1918 року своєю поверховістю та декларативністю, Конституція УСРР 1929 року була більш функціональною та придатною для дотримання [114, с.38-39].

Таким чином, на початку свого становлення з 1919 по 1937 роки, згідно Конституцій 1919 та 1929 років, *Ради* мали статус рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, що було пов'язано передусім з ідеологією класової боротьби, що пропагувалась тодішньою радянською владою. Як зазначав професор Р.С.Павловський: *«В Радянській державі відкидається поділ влади, парламентські установи з відірваністю від мас, безправне положення муніципальних органів. Вся влада належить цілком та виключно трудящим масам, їх повноважному представництву – Радам робітничих, солдатських та селянських депутатів»* [135, с.33-34]

У період 20-х – початок 30-х років відбувались значні зміни в адміністративно-територіальному устрої УСРР. Підсумком цієї реформаторської діяльності стало фактично повернення територіального устрою до трирівневої системи, яка діяла до революції, де устрій 1917 року був: губернія – повіт – волость; а устрій з 1932 року став: область – район – місцева (сільська, селищна, міська) *Рада* [136, с.23]. В структурно-організаційному аспекті радянська влада продовжила експериментувати із розподілом обсягу повноважень місцевих рад та їхніх виконавчих органів. Зокрема 1930 року Президією Центрального виконавчого комітету СРСР було прийнято постанову *«Основні положення про організацію сільських Рад в Союзі РСР»*, згідно якої *«пропонувалося»* союзним республікам реалізувати організацію сільрад на загальносоюзних основах в межах утворюваних колгоспів [137].

1931 року постановою ВУЦВК було прийнято нове положення про сільради під назвою *«Устава про сільські ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів УСРР»*, відповідно до якої *Ради* тепер мали свій бюджет і право юридичної особи. Внутрішньо-організаційно сільрада була розділена на *пленум* та *президію*. Пленум розв'язував найважливіші господарсько-

політичні та інші питання. У період між засіданнями пленуму всі повноваження сільради, крім питань виключної компетенції пленуму, мала президія. Голові сільради надавалось право у виключних випадках вчиняти всі необхідні заходи від імені сільської ради, доповідаючи про вчинені дії на найближчому засіданні президії [138, с.595-614].

1937 року прийнято нову Конституцію, відповідно до якої УСРР перейменовувалась в Українську Радянську Соціалістичну Республіку (УРСР), а місцеві ради отримали статус рад депутатів трудящих – місцевих органів державної влади. Класова боротьба змінилась на всенародну державну владу, яка констатувала «перемогу» соціалістичного ладу [114, с.39; 135, с.52; 139]. Конституційно збільшувався термін повноважень місцевих Рад до двох років. Формою роботи Рад, замість пленумів, ставали – *сесії*. Остаточо виконавчими і розпорядчими органами Рад були затверджені *Виконавчі комітети* (а не президії), а у невеликих селищах персонально посадові особи – голова, його заступник і секретар. Замість постанов Рад та їхні *Виконкоми* тепер ухвалювали рішення і видавали розпорядження [114, с.39-43].

Після війни мали місце спроби розвитку місцевого устрою у 1956-1964 роках, але згодом знову посилюється централізм та одержавлення. Поряд із тим, для цього періоду є характерним певний інтерес науковців (В.В.Гарміза, Л.Г.Захарової та інших) до проблем місцевого самоврядування, але основний наголос робився, перш за все, на політичній складовій самоврядування [128, с.169-170].

Лише на початку 1950-х років, вперше в роботі радянського вченого С.Н.Братуся «Юридичні особи в радянському цивільному праві» знову з'являється поняття «самоврядування», яке пов'язувалося з діяльністю місцевих Рад депутатів. Відзначалось, що «ради є також і місцевими органами влади, тобто самоврядуванням в справжньому сенсі» [140, с.186-194]. Особливо широко проблеми самоврядування стали обговорюватися у 1960-х роках. З'явилися, навіть, спеціальні дослідження, присвячені проблематиці розвитку самоврядування, основою для якого повинні були стати саме місцеві Ради [128, с.169-170]. Проте реформи не зачепили фундаментальних основ тоталітаризму, а лише призвели до

зміни його форм. Вся реальна влада, як і раніше, знаходилась в руках партійних органів, які фактично підмінили собою і радянські, і господарські органи [16, с.57].

1957 року Президія Верховної Ради УРСР прийняла нову постанову *«Про положення про місцеві ради та постійні комісії місцевих рад депутатів трудящих Української РСР»* [141, с.171-182]. Це був останній законодавчий акт про місцеві ради прийнятий у формі *положення* та перший, який об'єднував норми про всі Ради. Прописувались чіткі процедури скликання сесій рад. Статус юридичної особи і печатка переходили від Ради до його Виконавчого комітету. Окремим розділом прописувались статус, повноваження та обов'язки депутатів, а також статус постійних комісій [141, с.192-195]. Положенням 1957 року значно розширено коло заходів, на фінансування яких можуть бути використані кошти самооподаткування населення. До їх числа віднесені будівництво клубів, бібліотек, лікарень, радіофікація сіл та ін. [142, с.37].

1968 року Верховна Рада УРСР вперше прийняла нормативний акт про сільські ради у формі закону, яким став Закон УРСР *«Про сільську Раду депутатів трудящих Української РСР»*. Згідно цього Закону право юридичної особи знову поверталось від Виконавчого комітету до сільської Ради, але реальна влада все одно належала виконкому. При виконкомі вперше утворювалась адміністративна комісія. За головою виконкому законодавчо закріплювався статус розпорядника коштів, що зберіглося в обсягу повноважень сучасних голів громад [143].

1978 року Верховною Радою УРСР було прийнято останню Конституцію УРСР, згідно якої місцеві ради набули статусу Рад народних депутатів – складових єдиної системи органів державної влади. Строк повноважень місцевих рад збільшено з 2 до 2,5 років. Вводилась депутатська недоторканість народних депутатів всієї системи рад. Прописувались статус та основні повноваження як для місцевих Рад, так і для їх Виконавчих комітетів, що ставило на один щабель з системою рад також систему виконавчих органів. Це була констатація дійсності, адже, як зазначав у своїх працях В.В.Копейчиков, який відстоював ідею Рад як єдиних повновладних представницьких органів народу, на той час склалось таке

положення, при якому реальна місцева влада здійснювалась не *Радами*, а саме їхнім виконавчо-розпорядчим штатним апаратом [144; 145, с.87].

На підставі Конституції 1978 року у 1979 році Верховною Радою УРСР затверджено нову редакцію закону *«Про сільську Раду народних депутатів Української РСР»*, яка в дечому відрізнялась від норм закону 1968 року. Конкретизувався склад *Виконавчого комітету*, розширювались права *депутатів* місцевих рад, збережені в чинному законодавстві Україні донині, такі як: право на безоплатний проїзд в громадському транспорті, звільнення від виконання виробничих або службових обов'язків зі збереженням середнього заробітку за місцем постійної роботи на час сесії Ради, право не бути звільненим чи переведеним на нижчеоплачувану роботу без згоди сільської Ради. Без згоди сільради, а між її сесіями – без згоди Виконавчого комітету, депутат не міг бути притягнутий до кримінальної відповідальності, арештований або підданий заходам адміністративного стягнення, що накладалися в судовому порядку [146].

Період перебудови, який розпочався наприкінці 1980-х років та ознаменувався спробами адаптації ліберальних ідей до реалій радянських управлінських практик, суттєво не змінив ситуації у сфері місцевого самоврядування. Опублікований переклад Європейської хартії місцевого самоврядування був кон'юнктурним та неповним, оскільки розкривав не усі аспекти її об'єктів (*«місцевий уряд»*, *«місцеве управління»*, *«місцеве самоврядування»*) та торкався лише прийнятних для поглядів партійного керівництва сторін, адже продовжувала діяти ст. 6 Конституції СРСР про керівну роль КПРС [128, с.170]. Як декларативно наголошувало радянське керівництво у 1987 році: сутність *«перебудови»* полягала в забезпеченні переходу від надмірно централізованої, командної системи управління до демократичної, основаної переважно на економічних методах, на оптимальному поєднанні централізму і самоврядування [147, с.881].

З прийняттям Верховною Радою УРСР 1989 року Закону *«Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР»* всі місцеві Ради народних депутатів, включаючи і Верховну Раду УРСР, отримали статус

складових єдиної системи представницьких органів. Строк повноважень усіх Рад збільшувався з 2,5 до 5 років. Голови рад (а не тільки голови Виконкомів) тепер обирались на постійній основі. Призначення і обрання службових осіб тепер мали провадитися при наявності висновку відповідних *постійних комісій* [148].

У 1990 році постановою Президії Верховної Ради УРСР було затверджено *Примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів*, згідно якого голова ради обирався таємним голосуванням більшістю від складу ради депутатами на строк повноважень з можливістю бути відкликаним у будь-який час. Голова ради скликав і вів засідання ради, видав її внутрішнім розпорядком, підписував рішення ради, самостійно видавав розпорядження. Саме голова ради представляв на сесії ради для обрання кандидатури голови виконавчого комітету, голів постійних комісій, вносив пропозиції про утворення і склад постійних комісій та інші організаційні питання роботи місцевої Ради. За представленням голови зі складу депутатів обирався його заступник [149]. На цьому етапі була спроба реалізувати поєднання в одній особі першого секретаря відповідного партійного комітету і головної посадової особи місцевого самоврядування. З'явилась ідея введення двох посад: голови ради та голови виконкому, а також утворення на зразок місцевого партбюро – президії ради [150, с.15].

Причиною прийняття вищевказаної постанови, як зазначає А.Ф.Ткачук, стали два документи прийняті союзними органами СРСР з метою поєднання в одній особі першого секретаря відповідного партійного комітету і вищої посадової особи місцевої влади: постанова Президії Верховної Ради СРСР «Про примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів» 1989 року та Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» 1990 року [151, с.23; 152; 153]. Але так як ставати головами виконкомів через відповідальність партійні керівники бажання не мали, тому з'явилась компромісна ідея про утворення двох посад: голови ради та голови виконкому. А щоб ще більше зменшити можливу відповідальність голів рад за реальний стан справ у місцевих справах, щось на зразок місцевого партбюро під гаслом «розподілу влади», утворили – президію Ради [151, с.23-24].

Діяльність багатьох новообраних у 1990 році *Рад* ускладнювалася з причини гострої суперечності як між окремими антагоністичними групами *депутатів* у середині *Ради*, так і між *Радою* і відповідним *партійним комітетом*, якщо його *перший секретар* не став *головою Ради*. До цих проблем стали додаватись і суперечності між *головою Ради* та *головою Виконкому*. Постало питання прийняття закону, який би створив правовий простір для діяльності нових органів місцевої влади і вирішив хоча б частину суперечностей, що заважали нормальній роботі місцевих *Рад* [151, с.23-24].

7 грудня 1990 року Верховна Рада прийняла Закон «*Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування*» (Закон 1990), який скасовував всі закони *про ради* попередніх років і *Примірне положення* 1990 року [154; 155]. В цьому законі були об'єднані норми *про всі рівні Рад* (від сільських до обласних) та нормативно закріплено за місцевими радами статус *державних органів місцевого самоврядування*. При цьому сільрадам, селищам міського типу і містам надавався статус *базового рівня місцевого самоврядування*. Окремі законодавчі акти про сільські, селищні, міські, районні в містах, районні та обласні ради в Україні більше не приймалились, а самі *Ради* стали невід'ємними складовими єдиного законодавства про місцеве самоврядування України.

Відповідно до Закону 1990 року *голова ради* обирався з числа *депутатів* і тепер поєднував одночасно посаду *голови виконавчого комітету*. При цьому вибори *голови* мали здійснюватися шляхом таємного або відкритого голосування, а організовувати роботу ради *голова* мав разом з головами *постійних комісій*. За поданням голови *Рада* зі свого складу обирала *заступника*, який допомагав керівнику в організації роботи *Ради*, крім *Виконавчого комітету*. *Рада* утворювала *постійні комісії*: мандатну, з питань депутатської діяльності та етики; з питань планування, бюджету і фінансів, а також при необхідності з інших питань державного, господарського і соціально-культурного будівництва. *Виконавчий комітет* відтепер був підпорядкованим і підзвітним виключно *Раді*, яка його обирала, а не подвійно – і раді, і вищестоящому виконкому, як це було до цього. До складу виконкому могли входити не тільки *депутати*, а й *інші особи*.

Як стверджує А.Ф.Ткачук, день ухвалення згаданого вище Закону 7 грудня 1990 року можна вважати днем відродження місцевого самоврядування в Україні. Саме в цьому Законі було повернуто до вжитку сам термін місцевого самоврядування, визначено основні принципи, на яких воно будується, в тому числі *«самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації»* [151, с.25-26].

Таким чином, в результаті становлення місцевих *Рад* радянського періоду було сформовано системно-структурну організацію місцевого устрою у складі колегіальних органів: представницької *Ради* та *Виконавчого комітету*, з одноособовим очільником обох цих елементів – *головою Ради-Виконкому*. Саме така системно-структурна організація була успадкована Україною під час проголошення її незалежності у 1991 році і стала *«фундаментом»* для забезпечення стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні незалежної України.

Так, з проголошенням незалежності, у зв'язку з необхідністю розбудови нової виконавчої вертикалі влади для управління державою, устрій місцевих рад та їхніх органів зазнав подальших змін і реформувань. При цьому базовою ланкою організації влади на місцях залишалися саме місцеві *Ради* обрані за часів СРСР у 1990 році. І всі послідуєчі реформування в місцевому самоврядуванні по нині існують на базі створених у радянські часи *Рад*.

Попри поширену критику радянської системи не можна не погодитись з твердженням Н.В.Камінської про надбання радянської юридичної науки, які не втрачають по нині своєї актуальності навіть в умовах зміни ідеології, адже постановка питання про співвідношення форм, проявів, аспектів публічної влади не є штучною [54, с.67].

На нашу думку, актуальними і нині залишаються твердження С.Г.Серьогіної про те, що становлення організаційно-правових та матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування України, як самостійної системи публічної влади, відбувся за умов руйнації радянської системи організації влади та адміністративно-

командної системи, що базувалися на основі єдиної комуністичної ідеології. Місцеве самоврядування в Україні сьогодні значною мірою формується на основі тих реалій, які склалися ще за буття СРСР [156, с.106].

Стан місцевого самоврядування в момент проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року досить суперечливий. З одного боку місцеві *Ради* згідно Закону 1990 року були проголошені *державними органами місцевого самоврядування*. А з іншого боку, згідно Конституції 1978 року (зі змінами 1989 року), становили *єдину систему представницьких органів державної влади*. Таке поєднання *державного і муніципального статусу*, а також зрівняння всіх місцевих *Рад* разом з *Верховною Радою* України породило дуалізм (подвійне поєднання) влади з перевагою державного статусу. Всі місцеві ради мали приставку «*Ради народних депутатів*», що асоціювалось з поєднанням місцевих *депутатів* зі статусом *народних депутатів* Верховної Ради. Згідно Закону 1990 року *Виконавчі комітети* стали підпорядковані та підзвітні виключно тим місцевим *Радам*, які їх утворили. Це зруйнувало так звану «*радянську матрешку*» – подвійне підпорядкування виконкомів «*своїм*» радам і вищестоящому виконавчому органу. Але іншої вертикалі влади на той момент створено не було.

Протягом другої половини 1991 року, після проголошення незалежності, було прийнято лиш дві зміни до Конституції 1978 року та до Закону 1990 року, які стосувалися збільшення повноважень Верховної Ради щодо розпуску місцевих *Рад* у визначених випадках, а також надавала самим місцевим *Радам* право на саморозпуск, що, на нашу думку, було пов'язано із запобіганням центробіжних та сепаратистських тенденцій в тогочасному суспільстві.

Становлення і розбудова *системи стримувань і противаг* в місцевому самоврядуванні незалежної Української держави фактично розпочалася у 1992 році, після подій Біловезької пущі та відставки президента СРСР М.Горбачова 25 грудня 1991 року. Саме 1992 року Верховною Радою були прийняті (зокрема): постанови про атрибути незалежної держави (*прапор, герб, день незалежності*), зміни до Конституції, яким надано Верховній Раді статус *єдиного органу законодавчої влади*, визначено статус Президента України як *глави держави і глави*

виконавчої влади та коло його повноважень, Кабінету Міністрів України (*Уряду України*) як органу державної виконавчої влади підпорядкованого Президенту, закон про *представника* президента України та закон про внесення змін до закону про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування, яким Закон 1990 року викладено в новій редакції під назвою «*Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування*» (Закон 1992 року) [157; 158; 159; 160; 161; 162].

14 квітня 1992 року видано президентський указ «*Про Положення про місцеву державну адміністрацію*», згідно якого на базі *виконкомів* обласних, районних, міст Києва та Севастополя і їхніх районних у місті Рад народних депутатів утворено *державні адміністрації* [163]. З власними *Виконавчими комітетами* залишилися лише сільські, селищні та міські *Ради народних депутатів*, в структурі яких розпочалось формування *системи стримувань і противаг* на основі *розподілу повноважень* між представницькими радами, виконавчими комітетами та головами.

Закон 1992 досить детально визначав систему *базового* (сільські, селищні, міські ради) та *регіонального* (районні та обласні ради) самоврядування. Вводилось поняття *комунальної власності* та *делеговані повноваження*, за виконання яких *виконкоми* були відповідальними перед *державними адміністраціями*. З 1992 року місцевий *Виконком* формувався одноособово *головою Ради-Виконкому*, але місцевим *Радам* надавалось право покладати виконавчо-розпорядчі функції одноособово на *голову*. Окремими статтями Закону розписувались статус та повноваження ключових посадових осіб: *заступника голови, керуючого справами (секретаря)* та *членів виконкому*. *Відділи, управління та інші органи* утворювалися, реорганізовувалися і ліквідовувалися *Виконавчим комітетом* та йому підпорядковувалися. Саме *Виконком*, а не одноособово голова, призначав та звільняв *керівників* цих структурних підрозділів, мав право скасовувати їх акти, а також усіх своїх підприємств, установ та організацій комунальної власності.

З моменту прийняття Закону 1992 року в організації і діяльності *Рад* перестав діяти принцип *демократичного централізму*, а місцеве самоврядування

не згадувалось як органи державної влади, на відміну від Конституції 1978 року, яка продовжувала діяти з 1991 по 1996 роки і стверджувала, що місцеві *Ради* становили *єдину систему представницьких органів державної влади України*. Як справедливо зазначив академік В.Д.Волков: «Залишилася в історії єдина система *Рад*, а з нею і саме поняття «вищестоящі» і «нижчестоящі» [164, с.75].

Подальший розвиток місцевого самоврядування в Українській державі був невід’ємно пов’язаний зі становленням та розбудовою її організації, яке все виразніше точилося навколо пошуку конституційної моделі організації державної влади України, в тому числі і *моделі місцевого самоврядування та балансу системно-структурної організації між Радою, її Виконавчим комітетом та головою*.

Ще 19 червня 1991 року Верховною Радою УРСР було прийнято постанову «*Про Концепцію нової Конституції України*» в якій відносно місцевого самоврядування найвищою посадовою особою на території області, району, міста, селища, сільради мав бути виборний безпосередньо населенням *голова* відповідної *Ради*, який одночасно мав бути головою *Виконавчого комітету* і повноважним *представником президента* [165]. Концепція нової конституції стала базою для початку конституційного процесу. Тому, на нашу думку, важливо звернути увагу на проєкт конституції від 1992 року (проєкт Конституції 1992) в частині місцевого самоврядування, згідно якого законодавець відокремлював місцеве самоврядування від держави, вводив поняття «*територіальна громада*», але також пропонував не тільки змінити найменування членів місцевих рад з «*депутатів*» на «*радників*», а й поєднати членство в *Радах* з відповідальністю за певну сферу самоврядування шляхом обрання *радників* на посади *керівників виконавчих органів Рад* [166].

Дуже активну полеміку щодо проєкту Конституції 1992 мало і фахове наукове співтовариство правників. Президент Академії правових наук України В.Я.Таций висловив думку, про відмову від принципу повновладдя *Рад* та що організація влади має будуватися за принципом *децентралізації* у рамках територіальної єдності з конституційним визначенням загальної компетенції *Рад* у

сфері нормотворчості, у виконавчій, контрольній, координаційній та іншій діяльності [167, с.14-22].

М.П.Орзіх переконував, що *«оптимальний варіант для України: унітарна конституційна децентралізована держава ...»*, а також пропонував як модель розбудови місцевого самоврядування впровадити *«забезпечення нормотворчої і виконавчо-розпорядчої діяльності на регіональному рівні – за принципом розподілу влади, на місцевому рівні – поза розподілом влади з перевагою виконавчо-розпорядчих повноважень ...»* [168, с.52-55].

Проект Конституції 1992 було доопрацьовано та оприлюднено 26 жовтня 1993 року (проект Конституції 1993) [169]. Але ще 7 жовтня 1993 року органом законодавчої влади України було визначено назву однопалатного парламенту: *«Верховна Рада України»*, що стало відхиленням від запропонованого проектом Конституції 1992 року назви парламенту *«Національні Збори України»* [170].

Восени 1993 конституційний процес остаточно загальмувався. Чинною залишалася Конституція 1978 року, до якої внесено понад 200 поправок [171]. 24 вересня 1993 року, в результаті суперечностей між позиціями глави держави та парламенту щодо президентського чи парламентського устрою держави, було прийнято рішення про дострокові вибори у 1994 році Верховної Ради України і Президента України [172].

Однак, ще до проведення цих виборів у лютому 1994 року було ухвалено Закон України *«Про формування місцевих органів влади і самоврядування»*, згідно якого відновлювались *Виконкоми* на районному та обласному рівнях, *голови* всіх *Рад*, крім районних у містах, тепер обирались безпосередньо населенням і за посадою очолювали *Виконавчі комітети*, персональний склад яких затверджувався *Радою*. З питань делегованих повноважень *голови* підпорядкувались уряду та *виконавчим органам* вищестоящих *Рад* [173]. На думку О.В.Батанова цей закон був *муніципальною контрреформою* [174, с.274]. А вже згодом, того ж року, цей закон було викладено у новій редакції та доповнено нормами про *заступника голови ради*, який обирався з числа *депутатів* і за посадою входив до складу її *Виконавчого комітету* (це була початкова назва

посади сучасного *секретаря ради*). Після відповідних місцевих виборів повноваження місцевих державних адміністрацій передавались *головам і Виконавчим комітетам* відповідних *Рад*. Місцеве самоврядування було позбавлене статусу *органів державної влади*, визнавши таким чином, як вважає О.В.Батанов, «*муніципальну владу*» самостійною [174, с.274; 175].

Також у лютому 1994 року було прийнято Закон України «*Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів*» згідно якого визначено їхні повноваження, обов'язки, а також закріплено спеціальні норми, серед яких і депутатську недоторканість [176]. Прихована депутатська недоторканість була введена ще раніше, коли 21 квітня 1993 року було прийнято Закон України «*Про порядок одержання згоди Ради народних депутатів на притягнення депутата до відповідальності*» [177].

З 1994 по 1995 роки в Україні знову фактично була реставрована система повновладдя *Рад* з делегуванням повноважень. В результаті виборів 1994 року, а також протистояння парламенту і президента, як компроміс було прийнято «*Конституційний Договір між Верховною Радою та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08 червня 1995 року*» (*Конституційний Договір*), згідно якого було введено в систему державного устрою Закон України «*Про державну владу й місцеве самоврядування в Україні*» [178]. Конституційний Договір для місцевого самоврядування передбачав посилення саме виконавчої вертикалі влади. Відновлювались місцеві *державні адміністрації*. Аспект місцевого самоврядування в Конституційному Договорі прокоментував академік В.В.Копейчиков у 1995 році, який зазначав, що розподіл державної влади пов'язаний з інститутом самоврядування. Всі питання місцевого значення, а також управління об'єктами комунальної власності — це сфера впливу органів місцевого самоврядування, що не пов'язані між собою адміністративною підпорядкованістю, мають чітко визначений і незалежний бюджет, а також коло повноважень та обов'язків [179, с.19-20].

Указом від 30 грудня 1995 року № 1194/95 *«Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад»* Президент України поклав на голів сільських, селищних, міських Рад обов'язок здійснення делегованих повноважень органів державної виконавчої влади та фактично підпорядкував їх собі, уряду, а також відповідним головам державних адміністрацій [180].

Таким чином, в період з 1991 по 1996 роки відбулось збільшення повноважень і статусу одноособових голів Рад-Виконкомів по відношенню до колегіальних представницьких Рад та їх Виконавчих комітетів, що підготувало ґрунт для подальшого конституційного та законодавчого закріплення голів, як окремого елемента в системі стримувань і противаг місцевого самоврядування за рахунок, в першу чергу, розпорядчих повноважень Виконкомів.

Розпочатий ще у 1991 році конституційний процес було завершено 28 червня 1996 року прийняттям чинної Конституції України [181]. Згідно пункту 7 Перехідних положень Конституції України голови районних та обласних рад, які були обрані у 1994 році, а у 1995 році були перепризначені головами місцевих державних адміністрацій, поєднували обидві посади до чергових місцевих виборів 1998 року. Єдиною посадовою особою, яка об'єднує донині виборну посаду голови територіальної громади з призначуваною посадою керівника місцевої державної адміністрації, залишається Київський міський голова. В тексті Конституції України (стаття 141) відтепер прописувалось, що територіальні громади мають обирати сільських, селищних і міських голів, які очолюють виконавчий орган Ради та головуєть на її засіданнях. Проте втілення конституційних положень було деталізовано у 1997 році, коли було прийнято Закон України *«Про місцеве самоврядування в Україні»* [182]. Саме згідно пункту 3 Прикінцевих та перехідних положень цього профільного Закону голови Рад-Виконкомів відтепер набули статусу *«Сільських, Селищних, Міських голів»* відповідно до Конституції.

Того ж 1997 року парламентом України було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування [183].

У розрізі порівняння Законів *«Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування»* (1990), його другої редакції під назвою *«Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування»* (1992), а також *«Про формування місцевих органів влади і самоврядування»* (1994) і *«Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні»*, як органічної частини *Конституційного договору* (1995), із прийнятою 28 червня 1996 року *Конституцією України*, М.І.Корнієнко зазначав, що закінчився пошук конституційної моделі місцевого самоврядування. Конституція України в основному зберегла модель організації державної влади та самоврядування 1992 року. Ця модель з деякими змінами була відроджена також і Конституційним договором [184, с.87-93].

Конституція України внесла певні зміни у систему та статус місцевого самоврядування первинного (*муніципального*) рівня, де органами місцевого самоврядування визначаються не тільки *сільські, селищні, міські ради*, а й їхні *виконавчі органи*, проте не як самостійна від Рад ланка, а як, так звані, *«органи органів»* місцевого самоврядування. М.І.Корнієнко вдало підмітив, що місце, яке зайняли *виконавчі органи Рад* в системі місцевого самоврядування суттєво не змінилося. Але Конституцією не було визначено їх *форму* (виконком, управа, мерія і т.д.), яка, на думку науковця, мала бути вирішена самими *Радами* або *територіальною громадою* [184, с.87-93].

Щодо місця і ролі в системі місцевого самоврядування головної посадової особи, М.І.Корнієнко справедливо зазначив, що до прийняття Конституції – це був *голова сільської, селищної, міської Ради*, який хоч і обирався безпосередньо населенням, проте діяв на правах повноважного члена *Ради*. Після прийняття Конституції – це *сільський, селищний, міський голова*, тобто *голова всієї територіальної громади* [184, с.87-93].

Щодо здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, М.І.Корнієнко ще у 1996 році запропонував для цих міст варіант моделі, згідно якої, міська державна адміністрація мала зосередитися на здійсненні контрольно-наглядових та координаційних функцій, а виконавчі функції надати місцевому

самоврядуванню цих міст [184, с.87-93]. Проте у прийнятому в 1999 році Законі України *«Про столицю України – місто-герой Київ»* законодавець вирішив інакше, вказавши щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є *особливістю* здійснення виконавчої влади в місті Києві, чим фактично було *прирівняно* Київську міську та районні в місті Києві *державні адміністрації* до зразка обласних та районних державних адміністрацій з приставками: *«...(виконавчий орган Київської міської ради/районної в місті Києві ради)»* [185].

Після 1996-1997 років, як зазначав О.В.Батанов, відбувалися переважно *«процеси інституціоналізації муніципальної влади»*. Особливістю цих процесів було те, що визнана Конституцією України територіальна громада, як *«первинний суб'єкт місцевого самоврядування»*, залишається формальним атрибутом, на відміну від органів місцевого самоврядування, в яких зосереджується функціональний пріоритет реальної *самоврядної* влади [174, с.274-276].

Системно-структурну характеристику *стримувань і противаг* у взаємовідносинах представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування буде розкрито в подальших розділах. Серед інституційних подій після 1996-1997 років до 2023 року у становленні системно-структурної організації *стримувань і противаг* місцевого самоврядування варто відмітити такі наступні події.

1998 року скасовано депутатську недоторканість депутатів місцевих рад [186]. У 2001 році згідно Закону України *«Про службу в органах місцевого самоврядування»* визначено загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі [187]. У 2002 році, згідно Закону України *«Про статус депутатів місцевих рад»*, – визначено правовий статус депутатів місцевих рад як представників інтересів виборців свого виборчого округу та рівноправних членів місцевої ради, порядок їх відкликання та встановлено гарантії депутатської діяльності [188]. У 2004 році, відповідно до Закону України *«Про порядок обчислення скликань представницьких органів місцевого самоврядування (рад)»*, встановлено єдиний

порядок обчислення скликань усіх рад починаючи із скликання, обраного на виборах 1990 року, яке вважається першим скликанням [189].

2004 року також прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України», яким на конституційному рівні допущено грубу колізію – строк повноважень *Рад* збільшено до п'яти років, а строк повноважень *сільських, селищних, міських голів* залишено на чотири роки [190]. Верховна Рада України декілька разів схвалювала та направляла на розгляд Конституційного Суду України законопроект про внесення змін до Конституції України, в якому пропонувалося не тільки зрівняти п'ятирічний термін повноважень *Рад* і *голів*, а й відновити виконавчі органи районних, обласних рад та упорядкувати адміністративно-територіальний устрій України. На жаль, через об'єктивні політичні причини другої половини 2000 років, цей законопроект так і не було прийнято [191; 192]. Колізію щодо термінів повноважень *Рад* і *сільських, селищних, міських голів* було виправлено лише у 2011 році: *Ради* і *голови* були урівняні в терміні, на який вони обиралися, – п'ять років [193]. У 2005 році було відновлено депутатську недоторканість, яка, тим не менш, не проіснувала й року, і весною 2006 року була скасована [194; 195].

Все ж належну увагу місцеве самоврядування з боку держави отримало тільки після *Євромайдану* та *Революції Гідності* 2014 року з початком *реформи децентралізації*. 1-го квітня 2014 року уряд схвалив *Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади* [196]. В рамках реалізації цієї Концепції у 2015 році було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», чим фактично було запроваджено замість *сільських, селищних та міських рад* нову базову адміністративно-територіальну ланку – *об'єднану територіальну громаду* (ОТГ) [197]. Даним законом запроваджено інститут *старост*, як виборних посадових осіб у складі *Виконавчого комітету*. В подальшому статус *старости* було удосконалено шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища», яким також введено поняття «*старостинського округу*» [198].

З метою ефективної реалізації реформи та подальшої імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування, було розроблено відповідний законопроект № 2217а від 01 липня 2015 *«Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»*, який, попри позитивний висновок Конституційного суду України, так і не було прийнято [199; 200]. Проте, на загальну обґрунтовану думку, всі проведені згідно *реформи децентралізації* досягнення мають бути закріплені саме на конституційному рівні. Це також вказано у змінах до Конституції України щодо правосуддя, де в підпункті 6 пункту 16-1 розділу XV Перехідних положень зазначено про необхідність впровадження нового адміністративно-територіального устрою України відповідно до змін до Конституції України щодо децентралізації влади [201].

Станом на сьогодні законодавство сучасної України в частині місцевого самоврядування *не є досконалим*, адже *не відповідає* вимогам часу [202, с.15-19]. Поясненням цьому, на нашу думку, є те, що як констатують науковці, досліджуючи систему місцевого самоврядування України, її структурної побудови, організаційних форм діяльності, навіть назви структурних ланок, походять ще з радянського минулого. А саму передісторію місцевого самоврядування в Україні як самостійної (самоврядної) підсистеми публічної влади на місцях варто розпочинати з початком перебудови радянських часів, коли повернувся інтерес до місцевого самоврядування [203, с.11-12].

Таким чином, в XX – XXI сторіччях відбулось *забезпечення формування стримувань і противаг* у місцевому самоврядуванні України на основі радянської системи рад та її ключових елементів: представницьких *Рад* і їхніх *Виконавчих комітетів*. В подальшому зі складу цих органів місцевого самоврядування виокремився ще один ключовий елемент – *сільський, селищний, міський голова*, становлення якого відбулось за рахунок *розпорядчих повноважень* виконавчого комітету на противагу *виключним повноваженням* представницьких рад. Саме у такому вигляді системно-структурна організація місцевого самоврядування, представлена *Радою*, її *Виконавчим комітетом* з *сільським, селищним, міським*

головою на чолі, стала об'єктом дослідження та пошуку збалансованої системи стримувань і противаг між цими ключовими елементами.

Висновки до розділу 1

В Україні є багата на форми історія місцевого самоврядування. Кожна з цих епох представлена своїми моделями місцевого самоврядного *устрою*, які разом становлять багату *спадщину* української історії і заслуговують на увагу сучасників та нащадків.

За часів вічового народовладдя в Київській Русі місцеве громадське самоврядування (*«земська самоуправа»*) було представлене посадовими особами (в містах це були *князі, тисяцькі, сотники, посадники* та ін., а в селах – *сільські та ратайні (польові) старости* або *тиуни*), а також інститутом прямого народовладдя – *«віче»*. Про представницькі органи самоврядування в цей період ще не йдеться. Проте вже можна впевнено стверджувати про формування в місцевому самоврядуванні на протипагу *одноособовій владі* князя, або призначеного ним чиновника, стримуючого *колегіального органу* в особі *«віча»*.

В період наступного селянсько-хутірського самоврядування на українських землях спостерігається поділ систем місцевого самоврядування на види згідно того права, яким користувалася відповідна громада (руське право, німецьке право, польське право, волоське право). Звідси і різні назви керівників громад – *старці, десятники, соцькі, тивуни, отамани, лендвійти, солтиси, крайники*. Пряме народовладдя в сільських громадах зберігається у формі загальних зборів – *віча (копи)*. Надалі спостерігається нормативне закріплення державою системи самоврядування громад в формі *«війтівств»* у значенні вже нових адміністративно-територіальних одиниць на чолі з *війтом*, якому надається статус характерний для державного чиновника. Таким чином, на протипагу *одноособовій владі* *війта* продовжували існувати *колегіальні представницькі «вічеві (копні)*

збори» громад як *стримуюча* ланка, з якою *війти* повинні були рахуватись і звітувати.

У містах запроваджувалося більш складне міське самоврядування на німецькому *магдебурзькому праві* представлене *колегіальним* органом – *магістратом*, у складі двох колегій – «*Ради*» та «*Лави*», на чолі з *бурмістрами* (*proconsul*) та *війтом* (*advocatus*) відповідно. До складу *Ради магістрату* входили «*радники*» (*ратмани, consules*), а до складу *Лави* – «*лавники*» (*засідателі, scabini*). Міста поділялись за статусом на *магістратські* (з повним магдебурзьким правом) та *ратушні* (усі інші). Тому в містах *система стримувань і противаг* набула більш чіткого вираженого характеру, що пояснюється *розподілом повноважень* між двома складовими міського магістрату – *Радою* і *Лавою*, та їхньою конкуренцією за владу в місті.

За часів козацького самоврядування устрій міст і сіл залишився на тому ж рівні, що склався в той період історії України. В сільському самоврядуванні організація місцевої громади залишилася у формі *війтівств* на чолі з *війтом*. Представником козацької адміністрації виступав сільський *отаман*. Щодо міського самоврядування, то міста продовжували поділятись на магістратські і ратушні. Але тепер магістратськими містами називалися всі міста, які офіційно отримали магдебурзьке право. А всі інші – здійснювали самоврядування посиляючись на попередню традицію та наявністю торгів і цехів. *Магістрат* очолював *війт*, який мав кількох заступників – *бурмістрів*. Поруч з магістратами в містах діяла і козацька адміністрація представлена *городовими отаманами*. Тож в містах, в зазначений період історії, спостерігається переважання влади *війта* і *Лави* над *бурмістрами* і *Радою магістрату*, і, як наслідок, підпорядкування *магістрату* на чолі з *війтом*.

На Запоріжжі громадський лад військово-адміністративної організації самоврядування козаків ґрунтувався на основі полково-сотенного (паланково-курінного) устрою, самоорганізації, демократії та народовладдя. Органами публічної влади, які одночасно виконували функції самоврядування, були *Загальна військова (січова) рада* (орган прямого народовладдя) та *Кіш* (центральный орган

управління) у складі *кошового отамана*, кошових: судді, осаула, писаря; курінних отаманів, а також військових службовців, похідної та паланкової старшини. Таким чином, *система стримувань і противаг* в цей період була представлена двома ключовими ланками козацького самоврядування: *Радою* та *кошовим отаманом*, де періодично скликана *Рада* мала явно *стримуючі* широкі повноваження по вирішенню всіх питань врядування на *противагу* щоденній владі *кошового отамана* та очолюваного ним виконавчого органу – «*Коша*» та виконавчого апарату – різноманітних військових службовців.

За часів російського та австрійського владарювання місцеве самоврядування чітко регламентується та підпорядковується державному управлінню. В містах запроваджуються *виборні органи територіально-станового представництва* – загальна та шестигласна *міські думи* з *міським главою* на чолі. У сільському самоврядуванні утворювалось *волосне правління* у складі *волосного голови*, *сільських старост*, *виборного* та *писаря*. Пізніше сільський устрій було замінено на три ланки влади: *волосне правління*, *волосний сход* та *волосну розправу*. До складу *волосного правління* входили *волосний голова* та два *засідателі*. А безпосередньо в селах, подібно до волості, запроваджувались *сільське управління*, *сільський сход* та *сільська розправа*. До складу *сільського управління* входили: *сільський старшина*, *старости*, *збирач податків*, *наглядач сільського запасного хлібного магазину*. *Сільські сходи* складались з *членів управління* та *виборних* по два від кожних двадцяти дворів.

Після реформ 1860-70-х років сільський устрій було спрощено і представлено *волосним сходом*, *волосним правлінням* з *волосним старшиною* на чолі та *волосним селянським судом*, а безпосередньо в селах – *сільським сходом* та *сільським старостою*. На рівні повітів та губерній засновувалось земське самоврядування представлене *земськими зборами* та *управами*. В містах запроваджувалися такі органи як *міські виборчі збори*, *міські думи* та *управи* на чолі з *міським головою*. В містечках міське управління отримало спрощене самоврядування представлене *міським старостою* та *зборами уповноважених*. Отже і в даний період місцеве врядування було представлене двома противажними стримуючими ланками:

виконавчими (старости, старшини, міські голови, правління, управи) та *колегіальними* (сільські сходи, земські збори, міські думи).

В західноукраїнських землях за австрійського урядування *система стримувань і противаг* була представлена *міськими радами*, які були перетворені на *виділи (комітети)*, а також міськими органами виконавчої влади – *магістратами*, які поєднували судові та господарські функції, як частина урядової вертикалі державного управління, спочатку з виборним, а потім призначуваним *бурмістром* на чолі. В селах було засновано *суд присяжних* на чолі з призначеним *війтом* та *домінію* землевласників. Після революції 1848 року в селах утворювались *громади (гміни)* представлені виборними контролюючими та представницькими органами – *громадськими радами* та колегіальним виконавчим органом – *правлінням (старшиною)* у складі *начальника (війта)* і щонайменше двох *присяжних (асесорів)*. В містах аналогічними елементами *стримувань і приваг* були *міські ради* та *магістрати* з виборним *бургомістром* на чолі (а у містах з власним статутом – на чолі з *президентом*). *Війт* та *бурмістр (президент)* очолювали як виконавчий орган, так і головували на засіданнях представницького органу місцевого самоврядування.

Забезпечення стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні було продовжене в XX – XXI сторіччях. Так, за часів визвольних змагань згідно прийнятої, але не введеної в дію Конституції УНР планувалося запровадити *децентралізоване самоврядування* на місцях, представлене представницькими *радами* та виконавчими *управами* без втручання центрального уряду в місцеві справи.

Радянська система рад спочатку формувалася на основі експериментів і була представлена *Радами робітничих, сільських та червоноармійських депутатів*. Поступово *ради* обиралися на все більший термін, формувалися їхні *постійні комісії*, а виконавчими повноваженнями були наділені колегіальні *виконавчі комітети, президії* або *голови* одноособово. Із завершенням формування радянської системи місцевого управління було представлене представницькими *Радами народних депутатів* та їхніми виконавчими і розпорядчими органами –

Виконавчими комітетами на чолі з головами. Саме таку систему «рада-виконком» було успадковано Україною та розвинено у статусі органів місцевого самоврядування за часів незалежності з виокремленням із їх складу як окремого інституту – сільських, селищних, міських голів.

Характерною особливістю органів місцевого самоврядування протягом багатьох століть історії становлення та розвитку було поєднання ними статусу *судової інстанції*. При цьому судові функції в основному належали як представницьким органам (*копи (копний суд)* в сільських громадах, міська *рада* магістрату як суд у цивільних справах) або окремим органам муніципалітету (*лава* магістрату міста як суд у кримінальних та складних цивільних справах), так і посадовим особам (*тисяцькі, посадники* в давньоруських містах, *суд бургомистра* у містах магдебурзького права (проконсульський суд), *суд вїйта* у сільських громадах, *суд кошового отамана* або *кошового судді* на Запоріжжі). З часом судові повноваження були відокремлені від органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (*волосна, сільська розправи, волосний селянський суд, суд присяжних* на чолі з *вїйтом*), аж поки повністю не були відокремлені від місцевого самоврядування.

Таким чином, в історії України спостерігається процес як еволюціонувала *система стримувань і противаг* в місцевому самоврядуванні, представлена, з однієї сторони, очільниками сільських громад, якими були: *староста, старець, тиун (тивун), сотник (соцький), десятник, отаман, лендвійт, солтис, крайник, вїйт, волосний голова* на чолі *волосного правління, сільський старшина* на чолі *сільського управління, волосний старшина* на чолі *волосного правління, сільський староста, голова сільради* на чолі *виконавчого комітету* або *президії, голова виконавчого комітету (виконкому) ради народних депутатів*. А з іншої сторони, на протипагу їм *стримуючими* органами виступали спочатку інститути прямого народовладдя – *віче, копні збори, волосний сход, сільський сход* у складі голів дворогосподарств. Надалі набули поширення представницькі органи самоврядування з контролюючими повноваженнями: *громадська рада* у складі

радців за австрійського устрою, сільська рада у складі членів, делегатів, депутатів за радянської системи.

В містах такими очільниками були: *князь, тисяцький, посадник, бургомістр (бурмистр), війт, городовий отаман, міський глава, міські голови на чолі управ, міські старости, бургомістр (президент) магістрату, голова виконавчого комітету міської ради народних депутатів.* Органом прямого народовладдя було *віче*. А надалі на *противагу* міським очільникам набули розвитку представницькі органи міського самоврядування: *міські ради магістрату за магдебурзького права у складі радників (ратманів, райців); міські думи у складі гласних, збори міських уповноважених за російського устрою, міські виділи, міські ради у складі радців за австрійського устрою, міські ради у складі депутатів за радянської системи.*

Особливої уваги заслуговує радянський період розбудови місцевого устрою врядування, який став основою для подальшого розвитку місцевого самоврядування незалежної України. Так, на основі *рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів*, а потім – *рад депутатів трудящих, рад народних депутатів* були сформовані *сільські, селищні, міські ради* зі структурним поділом на *постійні комісії* для розгляду питань, що відносяться до виключних повноважень представницьких органів місцевого самоврядування. Натомість на основі *виконавчих комітетів* на чолі з *головами* в подальшому були сформовані виконавчі органи місцевого самоврядування представлені як колегіальними *виконавчими комітетами*, так і одноособовими *сільськими, селищними міськими головами*, остаточно виокремленими в доконституційний період з *голів рад-виконкомів* як окрема ланка *системи стримувань і противаг* у місцевому самоврядуванні з прийняттям Конституції України у 1996 році. Саме лівова частка *«радянських напрацювань»* устрою місцевих *рад та виконавчих комітетів* лягла в основу розбудови місцевого самоврядування у пострадянський період.

Подальший розвиток *стримувань і противаг* цих системно-структурних складових елементів місцевого самоврядування набув визначальної актуальності в новітній період з початком реформи децентралізації в Україні, що стало наслідком об'єднання територіальних громад, формування спроможних місцевих бюджетів та

реалізацією повноважень його органами у процесі владних змагань між собою за право бути головним у прийнятті остаточного рішення.

Отже, до еволюції системи стримувань і противаг місцевого самоврядування України відносяться такі інститути історичної спадщини як віче – князь, сходи – староста, збори – війт, магістрат – бургомістр, рада – кошовий отаман, дума – управа, рада – виконком, рада – виконком – сільський, селищний, міський голова, які покликані здійснювати стримуючі функції в устрої місцевого врядування на противагу одне одному задля збалансування управлінських повноважень і недопущення концентрації всієї влади на місцях в одних руках.

РОЗДІЛ 2

СИСТЕМНО-СТРУКТУРНА ХАРАКТЕРИСТИКА СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У ВЗАЄМОВІДНОСИНАХ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ТА ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Теоретико-правові засади системи стримувань і противаг як принципу організації місцевого самоврядування

Більшість правників тлумачать місцеве самоврядування як одну з основних форм народовладдя. П.М.Любченко доповнює це твердження поглядом, що співвідношення конституційних категорій *«народовладдя»*, *«народний суверенітет»* та *«місьцеве самоврядування»* є тісно взаємопов'язаними, а їх співвідношення знаходить свій прояв у тому, що місцеве самоврядування є однією з основних форм реалізації народного суверенітету [204, с.61-62].

Місьцеве самоврядування – складне соціально-політичне явище, одна з важливіших ознак демократичної держави. Розуміння його суті вимагає теоретичного з'ясування природи цього складного феномену та його практичних аспектів. На ці особливості місцевого самоврядування вказує преамбула Європейської Хартії місцевого самоврядування. До наукового обігу цей термін введено пруським юристом Р.Гнейстом в середині XIX століття. Його правові, організаційні форми втілення та механізми реалізації у кожній державі залежать від особливостей державного устрою, історичних, національних, культурних аспектів [205, с.913].

Під концепціями (теоріями) місцевого самоврядування розуміються основні наукові вчення про його сутність, організацію та шляхи розвитку [203, с.80].

В основу місцевого самоврядування кожної держави покладено певні історично сформовані теорії та доктрини [206, с.19].

Сучасні українські правознавці виокремлюють такі з них:

а) *теорія природних прав вільної громади* (Г.Аренс, Н.Гербер, О.Гірке, А. де Токвіль, О.Лабанд, Е.Мейєр, А.Шефлєс, Б.Чичерін та інші вчені), яка

отримала поширення у ХІХ ст. і поряд з трьома загальновизнаними конституційними гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) вимагала визнати й четверту – громадівську (муніципальну) гілку влади;

б) *громадівсько-господарська теорія* (Р.Моль, А.Васильчиков, В.Лешков та ін.) визначає місцеве самоврядування як діяльність територіальних громад, котрі одночасно є інститутами громадянського суспільства та суб'єктами господарювання на комунальному рівні;

в) *громадівська (громадська) теорія місцевого самоврядування* (В.Лешков, А.Васильчиков та ін.) – визнає громади первинним джерелом «муніципальної влади»;

г) *державницька (державна) теорія місцевого самоврядування* (Л.Штейн, Р.Гнейст та ін.) вважає місцеве самоврядування частиною держави та розглядає владу місцевого самоврядування як різновид державної влади – одну з форм організації державної влади (у рамках державницької теорії сформувалось два напрямки: політичний (Р.Гнейст) та юридичний (Л.Штейн), які по-різному визначають відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління [207, с.13]);

г) *теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб (теорія корпоративного самоврядування)* (Ю.Панейко, О.Градовський, Г.Єллінек, О.Лабанд, Х.Прейс та ін.) ґрунтується на тому, що самоврядні одиниці мають визнаватися самостійними, відокремленими від держави публічно-правовими особами, які виконують функції державної влади, але є органами не держави, як особливої юридичної особи, а міської та не міської громади, провінції, територіальних та інших союзів;

д) *доктрина анархо-синдикалістських громад* (П.-Ж.Прудон, Дж.Белделлі, Е.Реклю, Б.Такер, Д.Уоррен, К.Хесс, М.Бакунін, П.Кропоткін, П.Гумплович та ін.) в якій обґрунтовувалась ідея несумісності будь-якої концентрації, централізації влади із свободою;

е) *теорія муніципального (комунального) соціалізму* (С.Уебб, М.Шиппель, М.Загряцков, М.Корчинський та ін.), яка являла собою сукупність програмних

положень та установок, спрямованих на забезпечення якомога більш повної демократизації місцевого життя;

є) *теорія функціонального представництва* (Дж.Коул, С.Уебб, Б.Уебб та ін.), сенс якої полягає в тому, що в місцевому управлінні мають бути представленими не групи тиску з середнього класу, а гільдії трударів різних ремесел і професій, які водночас є і виробниками, і користувачами, тому функціональне представництво має забезпечити більш повне поєднання інтересів членів місцевих спільнот;

ж) *теорія соціального обслуговування* (пов'язана з теорією держави соціального добробуту), згідно якої муніципалітети проголошувалися інструментом соціального обслуговування, який забезпечує та охороняє однаковою мірою інтереси усіх класів та прошарків суспільства;

з) *теорія муніципального дуалізму (громадсько-державна теорія)* (Х.Алдерфер, Р.Родс, В.Мальцев, О.Лимонов, О.Діденко, М.Орзіх та ін.) передбачає, що місцеве самоврядування має поєднувати функції представництва інтересів територіальної громади і реалізації делегованих державою функцій на місцях [174, с.82-132];

и) *теорія комунітаризму (від англ.: «community» - «громада»)* – течія в політології, сформована серед більшості жителів та вчених у США в 1990-ті роки, згідно якої влада належить асоціаціям людей на місцевому рівні (територіальним громадам), які делегували її на вищий рівень (суб'єктам федерації і державі) [208, с.476].

Є безліч інших, у тому числі й не європейських, теорій і доктрин місцевого самоврядування, популярних у світі, та концептуальних поглядів учених на їх систематизацію. Найпоширенішими з усіх теорій і доктрин місцевого самоврядування нині є *громадівська* (Італія, Польща, Франція, Угорщина та ін.), *державницька* (Китай, КНДР, Куба, Саудівська Аравія та ін.) і *змішані теорії*, або ж теорії «*муніципального дуалізму*». Зміст кожної із названих теорій визначається визнанням пріоритетного суб'єкта місцевого самоврядування – громади чи держави, або ж дуалізму їх пріоритетності [206, с.20].

Великий вплив на пошук оптимальної моделі функціонування місцевого самоврядування справили та продовжують справляти дві основні теорії місцевого самоврядування: державна (*державницька*) та громадська (*громадівська*).

В основі державницької теорії лежить ідея децентралізованої державної виконавчої влади, її деволуції на рівень територіальних спільностей (колективів) громадян та тих органів, які вони обирають. Прихильники цієї теорії виступають, за певну правову, організаційну і фінансову автономію місцевого самоврядування та його органів відносно центральних та місцевих органів державної влади, розглядають самоврядування як засіб здійснення державних функцій з допомогою таких недержавних за своєю суттю суб'єктів, як місцеве населення та його органи.

При такому підході до розуміння природи місцевого самоврядування обсяг його повноважень визначається в законі, що представляє волю всього народу. Таким чином, місцеве самоврядування органічно вписується в механізм народовладдя, оскільки його коріння – в тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада). Ця теорія отримала найбільше поширення в Європі, як зазначав М.І.Корнієнко, в магдебурзькому праві (магдебурзька грамота була класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень окремих міст та знайшла своє втілення в Європейській Хартії про місцеве самоврядування) [184, с.87-88].

Підґрунтям державницької теорії становить ідея створення органів самоврядування та управління, повністю підпорядкованих державі. Це – ланка державної влади, яка не має власної компетенції, власних прав. Органи місцевого самоврядування діють за принципом *«дозволено лише те, що передбачено законом»*. Недоліком цієї теорії є те, що місцеві органи управління все одно перебувають під впливом державних інтересів і виконують свою функцію – здійснення державно-владних повноважень відповідно до місцевих умов. Ця система державного управління веде до надмірного розширення чиновницького апарату та збільшення видатків на його утримання. Проте цю теорію можна вважати основою сучасної концепції місцевого управління і самоврядування в тому сенсі, що влада місцевих органів походить від держави [206, с.20-21].

Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування розглядають його первинні суб'єкти — громади (комуні, муніципалітети, гміни і т. п.) як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, так званою «*муніципальною*». Якщо послідовно дотримуватися основних постулатів цієї теорії, то, на думку М.І.Корнієнка, можна прийти до таких висновків: місцеве самоврядування можливе тільки на рівні населених пунктів, бо тільки там ще збереглися умови для відтворення громад. Що ж стосується інших рівнів держави (районів, областей), то там самоврядування можливе лише у формі представництва територіальних громад сіл, селищ і міст; місцеве самоврядування, його органи мають вирішувати лише, так звані, питання місцевого значення (питання, які впливають з колективних потреб відповідної громади), а здійснення повноважень держави має покладатись на місцеві органи виконавчої влади; право на самоврядування є природним та невід'ємним від самої громади, а тому держава лише його визнає та гарантує. Громадівська теорія місцевого самоврядування започаткована практикою державотворення США, яке починалося з самоврядних громад переселенців-колоністів, що згодом об'єдналися в державні утворення — штати, а останні — у федерацію — Сполучені Штати Америки [184, с.87-88].

Згідно громадівської теорії, органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення мають діяти за принципом «*дозволено все, що не заборонено законом*» [174, с.87]. Прихильники цієї концепції вважають громаду самостійним (автономним) джерелом такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, публічною, «*муніципальною*» владою. Водночас один із найбільших недоліків — застарілість громадівської теорії, оскільки вже давно немає практичного матеріалу для її втілення, як це було у роки буржуазних революцій в Європі та Америці — у період організації США із громад поселенців [206, с.22]. Проте М.І.Корнієнко вважав, що в Конституції України 1996 року зроблено вибір на користь громадівської теорії місцевого самоврядування [184, с.88-89].

Як обґрунтовує в своїх дослідженнях О.В.Батанов, за ст. 7 Конституції в Україні «*визнається*» місцеве самоврядування, що зводить даний інститут у ранг природного права територіальної громади. А якщо взяти за основу ст. 140

Конституції України, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, то можна дійти висновку, що вибір у нашій країні зроблено на користь громадівської теорії.

Про це свідчить і той факт, що місцеве самоврядування здебільшого самостійно вирішує питання місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах та містах як «природних» населених пунктах, а населення районів та областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. У цьому аспекті варто зазначити, що Конституція України 1996 року і профільний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року, декларуючи статус територіальної громади як провідного, центрального суб'єкта, є «надреволюційними» та, безумовно, «йдуть далі» навіть Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року, будуючи систему місцевого самоврядування через призму «людського виміру», тобто від конкретної особи, людської спільноти, тоді як Хартія опікується системою бюрократичних інституцій – органів місцевого самоврядування [174, с.130-131].

Але також багато важливих положень Конституції України написано в дусі державницької теорії. Насамперед це стаття 19, в якій чітко зазначено, що не тільки органи державної влади, а й органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тобто на конституційному рівні для місцевого самоврядування прописано принцип державницької теорії: «дозволено лише те, що передбачено законом».

Також державницький підхід проводиться в законі про місцеве самоврядування. В Конституції України територіальна громада проголошується первинним суб'єктом муніципальної влади. Проте в законі закріплюється фактична конкуренція суб'єктів місцевого самоврядування: якщо територіальна громада не буде здатною здійснювати своє право на місцеве самоврядування (а хто це буде визначати – невідомо), то воно здійснюватиметься під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Така законодавча можливість фактично усуває територіальну громаду на другий план у вирішенні питань місцевого

значення, адже нівелює її конституційне право на самостійне здійснення місцевого самоврядування. Це свідчить про те, що держава потенційно не довіряє територіальним громадам та в будь-який час може повернутися до централізованого управління. Тим більше, що цим законом виконавчі органи рад наділені поряд із самоврядними повноваженнями, ще й делегованими повноваженнями державної виконавчої влади, при реалізації яких вони фактично перетворюються на місцеві структурні підрозділи державних адміністрацій.

Крім того, за ст. 143 Конституції України, з питань здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів державної виконавчої влади, виконавчі органи рад підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Колосальний обсяг делегованих повноважень унеможлиблює здійснення самоврядних справ [174, с.131-132].

Таким чином, є всі підстави вважати, що в Україні система місцевого самоврядування побудована на концепції муніципального дуалізму, або змішаної громадівсько-державницької теорії, яка містить ідею збереження і зміцнення, з одного боку, самоврядних ознак, з іншого – державницьких [209]. В теорії, згідно цієї концепції, держава мала б не втручатися у справи місцевого самоврядування і навпаки. Вважається, що цю теорію було створено під час розгромної критики природничої теорії як компроміс, на який пішли «природники» і «державники», хоча насправді вона об'єднала недоліки обох і додала ще один – порушення *принципу розподілу влад*, коли однорідні по суті функції здійснюють органи із дуже різним статусом. Як засвідчив досвід згідно досліджень науковців, практичне застосування цієї теорії веде до перетворення її на одну із зазначених вище систем [206, с.21].

В контексті теорії муніципального дуалізму місцеве самоврядування втілює дуалістичну природу – має власну компетенцію при вирішенні місцевих справ, а також реалізує функцію держави виконуючи делеговані нею повноваження. Тобто, автономність інституту місцевого самоврядування існує лише при виконанні власних повноважень, а здійснення делегованих повноважень відбувається під контролем держави.

Положення теорії муніципального дуалізму вважаються досить прогресивними, адже дозволяють вирішувати важливі громадсько-державні справи: не допускають роздвоєння влади, яке призводить до політичної нестабільності в державі; залучають більшу частину населення до участі в громадському управлінні справами суспільства та держави; мінімізують розрив між суспільством та державою, наблизивши останню до потреб населення; узгоджують дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою досягнення спільних цілей [210, с.70].

Сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування у різних державах світу доводить, що природу місцевого самоврядування не можна визначити точно. Так, досить важко виокремити, власне, місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування мають як приватноправовий, так і публічний характер. Усе це засвідчує одночасне поєднання у місцевому самоврядуванні елементів як державного, так і громадського утворення, що відображено у сучасних тлумаченнях цього поняття [206, с.21-22].

Деякі науковці вбачають у місцевому самоврядуванні окрему гілку влади. Саме так вважає В.Костицький, який відстоює свою позицію стверджуючи, що *«батьки Української Конституції»* у статті 7 проголосили, що *«в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування»*, по суті, конституювавши місцеве самоврядування як окрему гілку влади [211, с.48-50].

Заслуговує на увагу влучне твердження О.М.Чернеженко про те, що перш за все система органів місцевого самоврядування, що безпосередньо реалізують управлінські функції на місцевому рівні, обумовлена формою територіальної організації держави. Багаторівневий адміністративно-територіальний поділ також безпосередньо впливає на системно-структурну організацію місцевої влади [212, с.15].

Таким чином, ґрунтуючись на всьому вищевказаному, дещо видозмінюючи твердження О.М.Чернеженко відносно федерацій на прикладі Швейцарії до реалій української моделі місцевого самоврядування в умовах унітарної держави можна констатувати, що місцеве самоврядування відіграє винятково важливу роль у

системі стримувань і противаг, характерної для стійкої моделі держави. Без зміцнення місцевого самоврядування, з одного боку, і без ведення ефективної системи контролю за місцевим самоврядуванням, з іншого, неможливо вибудувати нормальну систему державних відносин. Якщо цього не зробити, почнеться перекис – влада буде сконцентрована на регіональному рівні. А це вкрай нестійка системна модель держави. У зв'язку з цим, місцеве самоврядування – природний союзник державного центру на противагу відцентровим устремлінням регіональних еліт [212, с.15].

В рамках реформи децентралізації та об'єднання територіальних громад на якісно новий рівень постає питання формування збалансованої внутрішньої моделі системи стримувань і противаг між представницькими радами у складі депутатів та виконавчим апаратом на чолі з сільськими, селищними, міськими головами.

Теоретично-наукові дослідження становлення та розвитку систем місцевого самоврядування як в історичних, так і в організаційних аспектах стверджують, що муніципальне управління може здійснюватися у різних організаційних формах, які в сукупності утворюють єдину систему або модель системно-структурної організації місцевого самоврядування, за допомогою якої у рамках усієї країни функціонують органи місцевого самоврядування задля вирішення місцевих питань.

Варто погодитись з Н.М.Кондрацькою, яка стверджує, що категорії *«система місцевого самоврядування»* (*«муніципальна система»*) і *«модель місцевого самоврядування»*, які часто вживаються як синоніми, варто розмежовувати. Так, Н.М.Кондрацька пропонує, що під системою місцевого самоврядування слід розуміти ідеальний зразок (*форму*) системно-структурної організації місцевої (*муніципальної*) влади, який втілює в собі найбільш істотні її юридичні характеристики і виступає в якості її типового представника. Класифікація систем місцевого самоврядування має базуватися на особливостях системи органів місцевого самоврядування, порядку їх формування й характеру взаємовідносин цих органів між собою та з органами державної влади. Моделі ж місцевого самоврядування слід розглядати у межах відповідної системи, як її конкретні

різновиди, які різняться своїми видовими характеристиками в межах родових ознак відповідної системи [213, с.258].

Інший науковець Д.Є.Хріплівець стверджує, що під моделлю місцевого самоуправління розуміється форма організації влади територіальною громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення [214].

Аналіз наукових досліджень в галузі класифікації систем і моделей місцевого самоврядування дає підстави систематизувати теоретичні здобутки юридичної науки в цій галузі за наступними ознаками:

- типи моделей місцевого самоврядування: моністичний, дуалістичний, триалістичний;
- моделі місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна, іберійська, радянська, традиційні, змішана (гібридна);
- організаційні системи (форми) місцевого самоврядування: *«сильна рада – слабкий мер»*, *«сильний мер – слабка рада»*, *«рада – керуючий»*, комісійна, комбінована.

За дослідженням Н.М.Кондрацької, важливою формальною ознакою, згідно якої відрізняються одна від одної моделі місцевого самоврядування, є кількість органів первинної компетенції. Це дозволяє виділити три основні типи моделей органів місцевого самоврядування:

- *Моністичний тип*, згідно якого вся повнота первинної компетенції зосереджена в одному єдиному органі (наприклад, загальні збори села), а всі інші органи володіють лише делегованими повноваженнями і/або наділяються разовими дорученнями. Використання муніципальних моделей моністичного типу означає необхідність між *«всеваддям колегіального органу»* (наприклад, зборів) і *«всеваддям одноосібного органу»* (наприклад, старости).
- *Дуалістичний тип*, згідно якого первинна компетенція розподілена між двома головними органами (наприклад, між мером і представницьким зібранням). Для моделей місцевого самоврядування більшості країн є характерним поділ місцевої влади на два основні елементи: представницький орган; виконавчий орган.

– *Триалістичний тип*, згідно якого первинна компетенція розподіляється між трьома органами (наприклад, між бургомістром, представницьким зібранням і т.зв. магістратом, тобто «*малою радою*»). У моделях місцевого самоврядування триалістичного типу може виділятися ще один елемент – головна посадова особа місцевого самоврядування (мер, бургомістр, алькад, тощо). Головна посадова особа представляє все місцеве співтовариство. Вона може обиратися всім населенням або представницьким органом, у неї можуть бути вузькі або широкі повноваження. Глава самоврядування може бути главою виконавчого органу або главою представницького органу, і навіть поєднувати обидва ці посади [213, с.258].

Аналіз систем функціонування місцевого самоврядування зарубіжних країн показує, що у світі існує декілька їх моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характеру взаємовідносин органів самоврядування з органами державної влади, формах взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування [214]. Моделі місцевого самоврядування відображають певні традиції державотворення та функціонування публічної влади, механізм взаємодії державної влади та місцевого самоврядування, а також конкретно-історичні обставини [215, с.202].

Науковці зробили чималий внесок у дослідження сучасних моделей місцевого самоврядування. Різні теоретичні підходи щодо функціонування місцевого самоврядування обумовили багатоваріантність його моделей. Серед основних більшість дослідників виділяють такі структурно-функціональні моделі місцевого самоврядування: *англосаксонська, континентальна, іберійська, радянська, традиційні*, а також *змішана (гібридна)* моделі місцевого самоврядування [214; 215, с.202-203].

Англосаксонська модель місцевого самоврядування ґрунтується на широкій автономності муніципалітетів. Характеризується наявністю самоврядування на всіх рівнях нижче держави, суб'єкта федерації чи регіону. Водночас відсутні адміністративно-територіальні одиниці загального характеру. Вона не передбачає призначення з центру чиновників для контролю за діями органів місцевого

самоврядування, який здійснюється шляхом фінансових ревізій, міністерських інспекцій, судового контролю [215, с.202].

Англосаксонська модель місцевого самоврядування ґрунтується на положеннях громадівської теорії [210, с.71]. Тому її ще називають громадівською [216, с.212-213]. А також, у зв'язку з поширенням цієї моделі в країнах англосаксонської системи права, перш за все в США, ця модель ще називається англо-американською [207, с.13]. Поширена в таких країнах як Великобританія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія, інших країнах з англосаксонською системою права.

Для англосаксонської моделі характерною є відсутність на місцях уповноважених представників центральної влади. Вона передбачає обрання у всіх адміністративно–територіальних утвореннях представницьких органів на короткий строк, як правило, не більше трьох років. У невеликих адміністративно–територіальних одиницях до представницького органу входять 3–5 осіб, у великих – до 50 осіб. Місцеві представницькі органи виступають як автономно функціонуючі органи (в межах наданих їм повноважень), без прямого підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим. Також, крім представницького органу, населенням безпосередньо обираються деякі ключові посадові особи громади [217, с.163].

Для позначення місцевого самоврядування в законодавстві країн, які дотримуються цього типу муніципальних інститутів, прийнятий термін «*local govegnment*», «*local self-govegnment*», який можна перекласти як «*місцеве управління*», «*місцеве урядування*». Це вказує на один із критеріїв їхнього відмежування від державних органів влади — локальний, місцевий характер діяльності.

Поряд із представницькими органами в країнах із англосаксонською системою (в першу чергу в США) населення може обирати й посадових осіб. Значними повноваженнями тут часто наділяються комісії (комітети) місцевих представницьких органів, які відіграють важливу роль у підготовці та прийнятті окремих рішень. Контроль за діяльністю місцевих органів в англосаксонських

країнах здійснюється в основному непрямым шляхом — через центральні міністерства, а також через суд [218, с.49].

Ця модель організації місцевого самоврядування у науковому середовищі була досить влучно названа *«модель автономного місцевого самоврядування»*, адже місцеві представницькі органи формально виступають як такі, що діють автономно, в межах наданих їм повноважень, і пряме підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим відсутнє [213, с.258]. Характерними рисами даної моделі місцевого самоврядування є: позитивне правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування; їх компетенція чітко визначена в законі; діють за принципом: *«дозволено все, що прямо передбачено законом»*; відсутність на місцевому рівні представників держави; відносна самостійність органів місцевого самоврядування від держави; виборність посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою [210, с.71].

Континентальна модель, яку ще називають французькою [219, с.151-158], державницькою [216, с.212-213], романо-германською [205, с.923; 215, с.202], європейською [220, с.285], біполярною [221], або *«модель контрольованого місцевого самоврядування»* [213, с.259], – це модель місцевого самоврядування, якій притаманне поєднання місцевого самоврядування із місцевим управлінням, тобто місцевими органами державної виконавчої влади, яке ґрунтується на інституті адміністративного контролю, що полягає у здійсненні перевірки законності дій та рішень органів місцевого самоврядування. При цьому важливе значення має функціонування системи адміністративної юстиції. Органам місцевого самоврядування гарантується судовий захист його прав. Поширена в більшості країн Європи, таких як: Франція, Німеччина, Італія, Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія, Бельгія, деякі країни Латинської Америки, Африки та Близького Сходу [215, с.202].

Заснована на поєднанні, з одного боку, виборності всіх представницьких та виконавчих органів на первинному рівні самоврядування (у громадах, комунах), та, з другого – призначення з *«центру»* на місця повноважних представників державної влади (комісарів, префектів тощо) на регіональному рівні. На цих осіб

покладається здійснення контрольної функції щодо дотримання законності органами місцевого самоврядування нижчестоящого адміністративно-територіального рівня, санкціонування рішень муніципальних представницьких органів, а також виконання інших функцій загальнодержавного характеру. Таким чином, адміністративна, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування хоча й існує, але значно обмежена і перебуває під контролем державних органів. На відміну від країн з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування в державах, де запроваджена континентальна модель, органи місцевого самоврядування можуть брати участь у здійсненні влади на загальнонаціональному рівні. Так, у Франції муніципалітети беруть участь у виборах сенату – верхньої палати парламенту, оскільки їх делегати представляють більшу частину відповідних виборчих колегій [217, с.164-165].

В основу континентальної моделі покладено положення державницької теорії місцевого самоврядування. Її характерними рисами є: поєднання місцевого самоврядування і державного управління на місцях; наявність ієрархії в системі місцевого самоврядування; негативний принцип правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування (в законодавстві чітко не визначені їх повноваження, до їх компетенції належать всі питання, які не віднесені до відання органів державної влади); наявність спеціального представника державної влади на місцевому рівні; поєднання виборності і призначуваності посадових осіб органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування згідно даної моделі розглядається як встановлена державою місцева публічна влада [210, с.71].

Іберійська модель місцевого самоврядування – це модель, основною рисою якої є те, що жителі територіальної громади обирають місцеву раду і головну посадову особу муніципалітету (алькальди, регідори, мери, префекти тощо). Префект, регідор одночасно очолює місцеву раду та виконавчий орган місцевого самоврядування. У деяких державах він обирається радою та затверджується президентом або урядом. Таким чином, в особі префекта поєднуються функції місцевого самоврядування та державного управління [215, с.202-203; 222, с.390-395]. Введення посад спеціально призначених уповноважених представників

центральных органів державної влади за цією моделлю не передбачається, але така обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом контролю за діяльністю представницького органу [217, с.165].

Радянська модель власне не є системою місцевого самоврядування, тому цей термін у даному випадку є умовним. Вона передбачає жорстку ієрархію представницьких колегіальних органів влади, які розглядаються як єдині носії державної влади на місцях. Ради існують на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу і формують виконавчі комітети. Система контролю забезпечується через механізм звітності та відповідальності рад по їх вертикалі, тобто відносини їх підпорядкування. В даному випадку відсутній інститут адміністративного контролю. Разом з тим модель рад була фіктивною, оскільки вона виступала ширмою для управління суспільством з боку «керівної партії» [215, с.203]. В основі «радянської» моделі лежить принцип повновладдя представницьких органів на відповідній території. Місцеві представницькі органи вважаються органами державної влади, у той час як їх виконавчі органи – місцевими органами державного управління. Останні, як правило, мають подвійне підпорядкування – вищестоящому органу управління та відповідному представницькому органу. У цілому і представницькі, і виконавчі органи розглядаються як складова частина всієї системи органів держави, основним завданням якої є проведення у життя актів центральних органів влади, забезпечення виконання основних державних функцій на всій території країни [217, с.166].

Традиційні моделі місцевого самоврядування функціонують у більшості країн Африки та Азії. У даному випадку функції місцевого самоврядування можуть здійснюватися вождями племен, родоплемінною знаттю або місцеве самоврядування опирається на традиційні структури суспільства, правила і процедури (наприклад, умму та адат у мусульманських країнах) [215, с.203].

Змішана (гібридна) модель місцевого самоврядування має подібність як з англосаксонською, так і з континентальною. Порівнюючи англосаксонську і

континентальну моделі місцевого самоврядування, варто мати на увазі, що поряд із розглянутими моделями існують змішані варіанти організації влади на місцях, що увібрали в себе в тій чи іншій мірі риси кожної з них, і мають, крім того, власні специфічні ознаки. Характерною ознакою змішаної моделі можна вважати сполучення достатньо автономного місцевого самоврядування на низовому територіальному рівні з державним управлінням на більш високому рівні. У рамках цієї моделі у деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації [214].

У цілому світова практика демонструє значну різноманітність організаційних систем місцевого самоврядування. Вони розрізняються за системно–структурною організацією місцевого самоврядування, порядком формування органів, призначенням посадових осіб місцевого самоврядування, принципами взаємовідносин у процесі управління, підзвітності та підконтрольності. Враховуючи специфіку окремих країн, науковці виокремлюють п'ять найбільш типових систем, або організаційно – правових форм функціонування місцевого самоврядування [215, с.203-205; 217, с.166; 223, с.249-250; 224, с.133-138]:

1) Система (форма) «*Сильна рада – слабкий мер*» (або «*Сильна рада – мер*») – характерним є фактичне наділення представницького органу місцевого самоврядування — ради як нормотворчими, так і виконавчими повноваженнями. Рада має значні повноваження в господарських, фінансових та кадрових питаннях. Управління місцевими справами в основному здійснюється через систему галузевих комітетів, які створюються радою, а повноваження мера, який обирається радою (в окремих країнах – обирається безпосередньо населенням), досить обмежені. За мером закріплюються в основному представницькі та оперативно-виконавчі функції. «*Слабкий мер*» хоч і наділяється правом «*вето*» щодо рішень ради, але воно долається простою більшістю членів ради. Він може пропонувати раді прийняття тих чи інших рішень та головує в раді, але всі кадрові призначення «*слабкий мер*» здійснює лише за погодженням з радою, а ряд виконавчих функцій здійснюють посадові особи місцевого самоврядування, які

обираються безпосередньо населенням (прокурор, шериф, скарбник, атторней, клерк тощо). Ця система поширилася з Великої Британії [215, с.203-205].

Характерними ознаками системи стримувань і противаг за моделлю *«сильна рада – слабкий мер»* є:

Мер: виконує переважно представницькі та деякі організаційні функції, погоджує призначення муніципальних чиновників з радою, організовує діяльність муніципальної адміністрації, підзвітний і підконтрольний раді, головує на її засіданнях, наділений правом часткового *«вето»* щодо рішень ради або позбавлений такого права, наділений нормотворчою ініціативою.

Рада: має складну структуру, наділена не лише нормотворчими, а виконавчими повноваженнями, регулює, координує та контролює діяльність муніципальної адміністрації, призначає керівників її структурних підрозділів, визначає стратегію місцевого розвитку.

Громада: обирає головних муніципальних чиновників (секретаря, скарбника, контролера, прокурора, податкового чиновника), що зумовлює їх адміністративну й політичну відповідальність перед громадою [224, с.133-138].

2) Система (форма) *«Сильний мер – слабка рада»* (або *«Сильний мер – рада»*) – характеризується певним дуалізмом в організації муніципальної влади — мер обирається безпосередньо громадою, що визначає його вагомі позиції по відношенню до представницького органу. Він наділяється правом вето на рішення ради, яке може бути подолане кваліфікованою більшістю голосів членів ради, готує рекомендації стосовно нормотворчої діяльності ради, відповідає за складання та виконання місцевого бюджету, одноосібно призначає та звільняє муніципальних чиновників, розподіляє повноваження між муніципальними органами управління, вирішує інші поточні питання управління. Мер також наділяється повноваженнями представляти інтереси громади у відносинах з іншими громадами та центральною владою.

Така форма відповідає умовам великої територіальної громади (великого міста), складність управління якою вимагає необхідності концентрації владних повноважень і відповідальності в одних руках. Водночас вона може призвести до

виникнення конфліктних ситуацій між мером і радою, наприклад, у випадку, коли вони представляють різні політичні партії. Її ефективність на практиці обумовлена особистими рисами мера — він повинен бути одночасно і впливовим політичним лідером, і вмілим, компетентним адміністратором. Набула поширення в багатьох містах Сполучених Штатів Америки починаючи з другої половини ХІХст. і вперше вона була закріплена у хартіях міст Бостон та Бруклін [215, с.203-205].

Характерними ознаками системи стримувань і противаг за моделлю *«сильний мер – слабка рада»* є:

Мер: взаємодія з виконавчими органами ради – адміністрацією відбувається на засадах єдиноначальності та субординації, розподіляє повноваження місцевого самоврядування між структурними підрозділами муніципальної адміністрації, скеровує, координує та контролює їх діяльність, одноособово призначає та звільняє чиновників адміністрації, готує рекомендації щодо нормотворчої діяльності ради, які оголошує у посланні до ради та визначає засади місцевої політики, пропонує на затвердження ради проєкт місцевого бюджету та звітує про виконання місцевого бюджету, наділений правом *«вето»* (іноді абсолютного) щодо рішень ради, відповідає за узгодження різних груп інтересів у громаді.

Рада: може подолати застосоване мером *«вето»* до рішень ради кваліфікованою більшістю голосів, затверджує чи відхиляє запропонований мером проєкт бюджету.

Громада: обирає раду, обирає мера та може достроково припинити його повноваження за рішенням місцевого референдуму, взаємодіє з іншими елементами системи місцевого самоврядування, в основному, через звернення [224, с.133-138].

3) Система (форма) *«Рада – керуючий»* (або *«Рада – менеджер»*) – полягає у введенні інституту головного адміністративного чиновника — менеджера міста, керуючого – політично нейтральної фігури, професіонала у галузі муніципального управління. Цей чиновник призначається і звільняється лише представницьким органом, а до його функцій належить спрямування та координація повсякденної

діяльності муніципальних органів управління, підготовка місцевого бюджету тощо.

Вперше така форма була закріплена хартією американського міста Самтер (Південна Кароліна) в 1912 р., хоча на практиці вона була запроваджена ще в 1908 р. в місті Стаунтон (штат Вірджинія). Сьогодні застосовується у Сполучених Штатах Америки, Канаді, ФРН (Північний Рейн-Вестфалія та Нижня Саксонія), Ірландії, Норвегії, Фінляндії, Швеції. Водночас в різних країнах вона має певні особливості. Наприклад, в Ірландії менеджер призначається не радою, а спеціальною урядовою комісією з місцевих призначень. Щодо ради, то вона може лише ініціювати (2/3 голосів своїх членів) питання про звільнення керівника.

Головною відмінною рисою форми *«рада—менеджер»* є акцент на його ефективності. Його повноваження передбачають координацію повсякденної діяльності муніципальних органів, підготовку місцевого бюджету та ін. Рада при цьому виступає як *«рада директорів»*. Вона визначає загальний політичний курс муніципалітету, здійснює моніторинг діяльності та контролює керуючого. Головою представницького органу залишається мер, однак він виконує суто церемоніальні функції, а також веде засідання представницького органу. Виконавчі повноваження зосереджені в руках керуючого, який приймає рішення задля вирішення поточних проблем громади.

Хоча політичний курс керуючого має бути затверджений місцевою радою, але йому надається достатній рівень свободи для прийняття рішень на власний розсуд в межах цього курсу. Саме керуючий розробляє чи коригує стратегічний план розвитку громади, визначає подальші перспективи та пріоритети, які пропонує на розгляд локального представницького органу. Зазвичай, підтримка місцевою радою цих програм і стає основою для призначення керуючого на посаду.

Обираючи керуючого, локальний представницький орган надає йому кредит довіри та необхідні повноваження для управління справами громади. Керуючий розглядається як адміністративний лідер, який несе відповідальність за свої рішення та дії перед місцевою радою. Саме на нього покладено завдання забезпечувати вчасне та ефективно вирішення локальних проблем і якісне надання

всіх муніципальних послуг. Якщо цього не буде зроблено, локальний представницький орган може розірвати договір із відповідним керуючим. Тому відносини місцевої ради і керуючого повинні ґрунтуватися на максимально можливій співпраці, а також на принципах доцільності та прозорості. Середній термін роботи одного керуючого на даній посаді – сім-вісім років.

Перевага цієї форми полягає у тому, що виконавчі функції здійснюються професіоналом, який добре орієнтується в питаннях муніципального управління. Система *«рада – керуючий»* дає змогу поєднати в муніципальному управлінні сильне одноосібне лідерство, необхідне для оперативного прийняття рішень та вирішення проблем, із головними засадами представницької демократії. Саме місцева рада (колегіальний орган, який обирається усіма членами певної територіальної громади, наділеними виборчим правом, через вільне, рівне та таємне волевиявлення) несе повну відповідальність перед громадянськістю за визначення загального політичного курсу та пріоритетів. Керуючий – відповідальний перед місцевою радою, і його відповідальність перед громадою опосередковується нею.

Безпосереднє управління справами певного населеного пункту керуючий здійснює за допомогою підрозділів, розділених за напрямками. Немає типової структури, характерної для більшості територіальних громад, самоврядування яких ґрунтується на засадах системи *«рада – керуючий»*. Проте є низка департаментів, функції яких є життєво важливими, а тому вони зустрічаються практично всюди: бюджетний, охорони здоров'я, пожежний, охорони громадського порядку, муніципального планування, транспорту, економічного розвитку та туризму, будівництва тощо.

Недоліком такої форми є неефективність впливу членів громади на політику, що проводиться адміністратором [215, с.203-205; 225, с.158-160].

Характерними ознаками системи стримувань і противаг за моделлю *«рада – керуючий»* є:

Мер: виконує представницькі функції та роль політичного арбітра.

Рада: обирає мера з числа своїх членів, призначає та звільняє менеджера, який на договірних засадах виконує адміністративні функції: здійснює кадрові призначення; контролює й координує діяльність муніципальної адміністрації, звітує про її діяльність перед радою; готує проєкт бюджету, рекомендації щодо рішень ради та забезпечує їх виконання.

Громада: обирає раду та має незначний вплив на діяльність адміністрації [224, с.133-138].

4) Комісійна система (форма) (або «Система комітетів», «Рада – президія ради») – передбачає обрання територіальною громадою ради комісіонерів (уповноважених) у складі трьох — семи осіб, яка одночасно відіграє роль і представницького, і виконавчого органу місцевого самоврядування. Кожний з комісіонерів при цьому очолює один або кілька функціонально взаємопов'язаних департаментів, відділів адміністрації. Ця форма не передбачає посадової особи, яка б виконувала функції голови місцевої адміністрації, хоча один з комісіонерів і наділяється титулом мера. Мер не має реальних повноважень, він головує на засіданнях ради комісіонерів та виконує представницькі функції.

У Сполучених Штатах Америки подібна форма вперше була запроваджена на початку ХХ ст. в місті Галвестон (штат Техас). Сьогодні вона не має широкого поширення (застосовується в 6% міст Сполучених Штатів Америки, в деяких містах Швеції тощо), оскільки на практиці призводить до дроблення муніципального управління та не забезпечує (у зв'язку з малочисельністю ради) адекватного представництва інтересів різних соціальних груп населення. Її недоліками також є безконтрольність, відсутність необхідного досвіду управлінської роботи у комісіонерів, затримки у прийнятті рішень тощо [215, с.203-205].

Характерними ознаками системи стримувань і противаг за моделлю комісійної форми є:

Мер: відсутній, один з комісіонерів наділяється почесним званням мера.

Рада: відіграє роль і представницького, і виконавчого органу місцевого самоврядування, який формується з членів ради, обирає й переобирає голову

комісіонерів із числа членів ради, який головує на її засіданнях, виконує представницькі функції. Кожен комісіонер відповідає за певний напрям життєдіяльності громади, тобто очолює структурний підрозділ муніципалітету.

Громада: обирає та відкликає членів ради – комісіонерів [224, с.133-138].

5) Комбінована система (форма) (або «Змішані» системи) – характеризується елементами двох форм *«рада — керуючий»* та *«сильний мер — рада»*. Головний адміністратор підпорядкований не раді, а меру. Мер звільняється від рутинної адміністративної роботи і зосереджується на проблемах вирішення політичних питань. Ця форма дає змогу певною мірою нівелювати недоліки інших форм організації апарату місцевої влади: наявність керуючого менеджера дає можливість забезпечити професіоналізм в управлінні, а виборці мають змогу безпосереднього впливу на здійснення муніципальної політики, оскільки голосуючи *«за»* чи *«проти»* мера, який призначає та звільняє керівника, вони голосують за збереження чи зміну міської адміністрації [215, с.203-205].

6) Система (форма) *«Сильний мер – сильна рада»* - характеризується поєднанням елементів систем *«сильний мер – слабка рада»* та *«слабкий мер – сильна рада»*, що простежується в *«переплетенні»* повноважень між представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, а саме: обрання вищої посадової особи місцевого самоврядування безпосередньо громадою і формування виконавчого органу місцевого самоврядування за обопільної участі представницького органу і вищої посадової особи [225, с.61-71].

Законодавець в частині третій статті 10 профільного Закону України *«Про місцеве самоврядування в Україні»* визначив, що представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами. Таким чином, можна зробити висновок, що, по-перше, в діяльності органів місцевого самоврядування законом застосовано принцип розподілу повноважень, а, по-друге, визначено коло цих самих органів місцевого самоврядування між якими ці повноваження розподіляються:

— представницькі органи місцевого самоврядування – Рада громади;

- сільські, селищні, міські голови – Голова громади;
- виконавчі органи місцевого самоврядування – Виконавчий комітет та усі інші виконавчі органи при виконавчому комітеті.

Визначення терміну «*принцип розподілу повноважень*» ні профільний закон про місцеве самоврядування, ні інші законодавчі акти України не мають. Проте юридична наука здатна дослідити цей термін.

Принцип – (*франц. principe, від лат. principium — начало, основа*) — 1) Основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо). Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принципи є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього, як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний). 2) Внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності (наприклад, принцип правомірної поведінки) [226].

Віденська конвенція про право міжнародних договорів, учасником якої є Україна, містить власне визначення терміну «*повноваження*», що означають документ, який виходить від компетентного органу держави і за допомогою якого одна чи кілька осіб призначаються репрезентувати цю державу з метою ведення переговорів, прийняття тексту договору або встановлення його автентичності, вираження згоди цієї держави на обов'язковість для неї договору або з метою вчинення будь-якого іншого акту, що стосується договору [227].

Повноваження – це визначені актами позитивного права або індивідуальним договором права і обов'язки особи, яка представляє у відповідних відносинах інтереси іншого суб'єкта права (народу, держави, територіальної громади, юридичної або фізичної особи) [228, с.110]. Повноваження – це сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та

інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів. За своїм характером повноваження державних органів розрізняються залежно від того, до якої гілки влади належить той чи інший орган — законодавчої, виконавчої, судової. Окремо виділяються повноваження контрольно-наглядових органів (прокуратури, державних інспекцій тощо). Основними формами реалізації повноважень державними органами є прийняття ними нормативно-правових актів (законів, указів, постанов, розпоряджень, наказів тощо), а посадовими особами — здійснення організаційно-розпорядчих дій. Крім державних органів, громадських організацій і посадових осіб, певними повноваженнями можуть наділятися і окремі громадяни (наприклад, особа, уповноважена укласти цивільні угоди від імені іншої особи). Термін *«повноваження»* близький своїм значенням до терміну *«компетенція»* [229].

Таким чином, можна зробити висновок, що *«принцип розподілу повноважень»* — це основні засади, що відображають суттєві положення організації місцевого самоврядування в Україні шляхом розподілу сукупності прав і обов'язків його органів та посадових осіб, залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій.

Муніципальна влада єдина і щодо неї не застосовується поділ на гілки влади, як це встановлено для органів державної влади поділених на законодавчу, виконавчу і судову гілки. Муніципальні органи взагалі не мають законодавчих чи судових функцій, а самі органи місцевого самоврядування не входять за своєю конституційною природою до жодної з гілок влади, однак виконують функцію виконавчих органів [230, с.47-54].

Професор В.Костицький розглядає місцеве самоврядування як окрему гілку публічної влади, здійснюваної територіальною громадою як безпосередньо, так і через спеціально створювані органи місцевого самоврядування (місцеві ради), та посадових осіб — сільських, селищних та міських голів [231, с.48-50]. На думку

професора О.В.Батанова місцеве самоврядування є самостійним та незалежним, організаційно та функціонально відокремленим від держави видом публічної влади – муніципальною владою [174, с.220]. Але, порівнюючи муніципальну владу з державною, О.В.Батанов дійшов висновку, що у механізмі муніципальної влади концептуально та практично важко застосувати принцип поділу влади. На його думку, в цьому аспекті скоріше йдеться про оптимальний розподіл функцій у системі суб'єктів муніципальної влади [174, с.232-233].

Згідно закріпленого законом принципу розподілу повноважень органи та посадові особи місцевого самоврядування мають свою ієрархію, яка пов'язана з обсягом встановлених законом повноважень для визначених законодавцем інститутів муніципальної влади: місцевої ради (представницький орган), голови громади (сільський, селищний, міський голова) і виконавчого комітету та інших виконавчих органів місцевого самоврядування при ньому (виконавчі органи). Таким чином, на нашу думку, досить обґрунтованим є застосування тригілкової системи до органів місцевого самоврядування саме в контексті принципу розподілу повноважень, а не поділу самої муніципальної влади. Таку тригілкову систему можна умовно назвати *«триалістичною системою»*, по найменуванню аналогічного *триалістичного типу* моделі місцевого самоврядування [213, с.258].

Таким чином, на відміну від незалежних трьох гілок державної влади, *«триалістичні»* елементи муніципальної влади – це взаємозалежні одне від одного інститути єдиної системи місцевого самоврядування представлені представницьким органом, головою та виконавчими органами.

Співставлення інституційної моделі місцевого самоврядування з моделлю держави на науковому рівні застосувала професор С.Г.Серьогіна, яка дійшла висновку про їхню подібність за багатьма параметрами, а саме:

– побудова відносин між вищою посадовою особою і представницьким органом на паритетних засадах, і водночас піддання виконавчих органів подвійному контролю з боку органів, що обираються безпосередньо населенням (так місцеві ради всіх рівнів, як і парламент, формуються шляхом прямих виборів; місцеві (сільські, селищні, міські) голови, як і президент країни, також отримують

мандат довіри безпосередньо від виборців (територіальної громади); виконавчі органи місцевого самоврядування, як і уряд України, підзвітні й підконтрольні відповідним представницьким органам і водночас відповідальні перед вищою посадовою особою);

- майже аналогічними є повноваження глави держави і місцевого голови у нормотворчій сфері — право вето і право на промульгацію нормативних актів (Місцевий голова підписує рішення, прийняті відповідною радою; може зупинити рішення відповідної ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття і внести на повторний розгляд із обґрунтуванням зауважень; вето місцевого голови може бути подолане двома третинами голосів від загального складу ради);

- значні паралелі простежуються і в номінаційних повноваженнях глави держави і місцевих голів (Місцеві голови вносять на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету, пропонують кандидатури для обрання на посаду секретаря ради та затвердження на посадах заступників голови);

- наявність у Президента України та місцевого голови широких представницьких повноважень, через їхнє обрання безпосередньо населенням;

- контроль за діяльністю виконавчих органів (місцева рада може прийняти рішення про недовіру місцевому голові як керівнику виконавчого комітету) [225, с.65-67].

В результаті свого дослідження професор С.Г.Серьогіна дійшла висновку, що поділ влади на державну і муніципальну має значною мірою умовний характер. Адже обидва різновиди публічної влади мають єдине першоджерело — народ, а органи, які уособлюють цю владу, вирішують питання, що відображають спільні потреби та інтереси членів суспільства. Відрізняються лише їх територіальні масштаби: державна влада вирішує суспільно значущі питання на загальнонаціональному рівні, а муніципальна — на місцевому. Проведений порівняльно-правовий аналіз надав С.Г.Серьогіній підстави стверджувати, що існуюча система місцевого самоврядування в Україні в цілому відповідає закріпленій в Конституції формі державного правління, що забезпечує єдність

механізму публічної влади на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою [225, с.69-70].

В публіцистичній літературі присвяченій децентралізації та організації місцевого самоврядування в громадах тригілкова система неодноразово застосовувалася до органів місцевого самоврядування та була представлена гілками голови, ради та виконкому [232].

Також заявлена думка і про те, що місцеве самоврядування – це система органів влади і посадових осіб, які умовно можна розділити на три гілки: законодавча гілка самоврядування – це місцеві депутати, тобто представники громади, які ухвалюють рішення колегіальним чином, а саме – шляхом відкритого публічного голосування; спостережна гілка самоврядування – це члени виконавчого комітету, склад якого затверджують депутати шляхом ухвалення відповідного рішення на пленарному засіданні ради; виконавча гілка самоврядування сформована із міського (сільського, селищного) голови як головної посадової особи територіальної громади і підпорядкованої йому команди, тобто апарату ради (департаменти, управління, відділи), а також комунальних установ й підприємств [233, с.8].

На нашу думку, порівняльно-правовий аналіз систем органів державної влади та місцевого самоврядування дає підстави стверджувати про подібність таких інститутів державної влади як: Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України, з такими інститутами муніципальної влади як: представницький орган (рада), голова громади (сільський, селищний, міський голова) та виконавчі органи (виконавчий комітет та інші виконавчі органи при ньому). Таким чином, цілком закономірним є застосування до «триалістичної» системи органів місцевого самоврядування механізму стримувань і противаг.

Стримання (стримування) і противаги (*англ.: checks and balances*) — правові засоби забезпечення принципу поділу влади в організації і діяльності органів державної влади. Ідея стримувань і противаг зародилася у США в процесі розробки основного закону, хоча відповідне поняття було сформульовано пізніше — на початку XIX ст. Вже у XX столітті ідея стримувань і противаг поступово набула

майже універсального значення. Сьогодні вона є здобутком теорії і практики країн, де в основу побудови державного механізму покладено принцип поділу влади. Більше того, ця ідея вважається органічною складовою поділу влади. Найбільшою мірою у своєму традиційному тлумаченні вона відповідає практиці президентських республік, а також країн зі змішаними республіканськими формами правління. Тут до системи стримувань і противаг відносять ті повноваження парламенту, президента і найвищого суду (судів), які аналогічні або близькі за змістом до відповідних повноважень державних органів США, що уособлюють законодавчу, виконавчу і судову владу. За будь-яких умов стримування і противаги тлумачаться як конституційно встановлені компетенційні взаємозв'язки між державними органами, що уособлюють *«поділені влади»* або виконують ключову роль в одній з відповідних сфер державного владування [234, с.669-670].

Досліджуючи стримування і противаги в контексті теорії розподілу влад В.М.Шаповал дійшов висновку, що будучи однією з основ теорії і практики конституціоналізму, ідея розподілу влад по суті вимагала визначення меж владарювання в контексті реалізації законодавчої, виконавчої та судової влади. У зв'язку з цим у ХІХ ст. були сформульовані такі поняття, як компетенція і повноваження. Тоді ж були запропоновані перші визначення державного органу. Однак, як стверджує В.М.Шаповал, влада держави не розподіляється між її органами і виступає цілісним явищем: державні органи наділені не частинами влади, а саме повноваженнями. Поширеним є підхід, за яким повноваження органу складають його компетенцію. Водночас компетенцію державного органу нерідко трактують як сукупність не тільки повноважень, а й предметів відання, що вважаються сферами суспільних відносин, в яких відповідний орган є компетентним. Компетенція державного органу об'єктивно походить від самої держави. Вона обов'язково фіксується у правових формах, а за її змістом визначається статус органу [235, с.98-100].

На думку М.В.Цвіка сам термін *«розподіл властей»* є умовним, оскільки державна влада, маючи різні гілки і втілюючись у діяльність різних видів органів, є як носій суверенітету єдиною і неподільною, підпорядкованою інтересам держави

і людини. Тому точніше треба говорити про розподіл не влади, а її функцій і повноважень між державними органами, розмежування головних напрямків діяльності, що здійснюється єдиною державною системою [236, с.61].

Конституція України не містить згадувань безпосередньо про систему стримувань і противаг. Проте Конституційним Судом України в своєму рішенні №3-зп від 11 липня 1997 року у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України було встановлено, що в Україні має місце перехід до нового порядку здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6 Конституції України), органи яких взаємодіють між собою на підставі конституційно закріпленої системи стримувань і противаг, здійснюючи свої повноваження у межах, встановлених Конституцією України, і відповідно до законів України (частина друга статті 6 Конституції України) [237].

На думку Н.А.Жук у цьому рішенні було, по-перше, підтверджено факт існування системи стримувань і противаг у державному апараті України. По-друге, було встановлено, що закріплення складових системи стримувань і противаг може мати місце лише на конституційному рівні. Що взаємодія органів державної влади України та характер цієї взаємодії обумовлюються насамперед саме конституційно закріпленою системою стримувань і противаг [238, с.55-62].

Система *«стримувань і противаг»* – класично американська система, закріплена в Конституції США 1787 року, як доповнення до принципу розподілу державної влади. Саме стримування і противаги є тими зв'язуючими елементами, які об'єднують владу, роблять її єдиною, а не розділеною.

На думку професора В.В.Ладиченка система стримувань і противаг є своєрідним механізмом практичної реалізації принципу поділу влади, щоб жодна з гілок влади не залишилась безконтрольною та не діяла свавільно. Вона базується на кількох головних принципах. По-перше, всі три гілки влади мають різні джерела їх формування. По-друге, всі органи державної влади за конституцією мають різні терміни повноважень. По-третє: механізм стримувань та противаг – така система,

яка має можливості нейтралізувати узурпаторські посягання гілок влади по відношенню одна до одної [239, с.14-15].

На нашу думку, конституційне закріплення основних «*тріалістичних*» елементів муніципальної влади (місцевих рад, їхніх виконавчих органів та сільських, селищних, міських голів) дає можливість поширити дію системи стримувань і противаг також і на місцеве самоврядування.

Як вважає українська дослідниця Н.А.Жук, стримування — це техніко-правові засоби, що дозволяють кожній гілці впливати на сферу функціонального призначення інших гілок влади, а противаги, у свою чергу, — покликані забезпечити максимально рівну значущість гілок у різних сферах відправлення державної влади. Визначити справжній коефіцієнт корисної дії конституційної системи стримувань і противаг можливо лише за допомогою дослідження і урахування дії чинників соціально-політичного характеру [240, с.76-83].

Щодо місцевого самоврядування застосування системи стримувань і противаг досліджувалось в ракурсі відсутності збалансованої системи публічної влади в умовах недостатньої її децентралізації, де центральна влада повинна бути урівноважена незалежною від неї владою адміністративно-територіальних одиниць у мірі, достатній для запобігання її надмірній могутності (система стримувань і противаг по вертикалі) [240, с.81].

Інший дослідник С.В.Жуков дійшов висновку про те, що наявність системи стримувань і противаг — це противага свавільній владі, з тим щоб виключити для влади загалом та її посадових осіб зокрема можливість діяти інакше, ніж на підставі повноважень, визначених приписами права [241].

Диференціація владних інститутів об'єктивно передбачає гарантії незалежності та безсторонності відповідного інституту влади. Якщо такий процес диференціації по горизонталі виражає поділ влади, тобто владних функцій, то диференціація по вертикалі є складнішою у силу принципу субсидіарності, тобто визначення масштабу повноважень певних рівнів публічної влади. З цього приводу один з батьків-засновників США Джеймс Медісон зазначав так: «...*проти поступової концентрації влади в одних і тих же руках більш безпечним є надання*

тим, хто управляє кожним департаментом, необхідних конституційних засобів і особистих мотивів протистояти зазіханням іншим... Амбіції мають реалізуватися так, щоб протистояти честолобству» [242, с.246].

Враховуючи все вищенаведене можна зробити висновок, що *система стримувань і противаг* – це певний обсяг стримуючих повноважень на противагу іншим органам єдиної влади (будь то державної чи муніципальної), головним завданням яких є запобігання свавіллю та безконтрольності ключових суб'єктів владних повноважень. В нашому випадку такими суб'єктами є основні структурні елементи місцевого самоврядування: представницькі органи (ради), виконавчі органи (виконавчі комітети, управління, відділи та інші виконавчі органи) та сільські, селищні, міські голови, які реалізують обсяг стримуючих повноважень на противагу один одному згідно принципу розподілу повноважень.

Таким чином, в результаті даного дослідження можна сформулювати авторське визначення основного поняття:

«Система стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування» – це визначена сукупність форм та функцій самоврядних органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що забезпечують взаємовплив між складовими елементами місцевого самоврядування та спрямовані на рівновагу владних прерогатив в системно-структурній організації місцевого самоврядування в цілому, недопущення посилення окремих складових цієї системи та сприяння збалансованому розвитку місцевого самоврядування загалом.

Складовою системи стримувань і противаг та засад системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні, що встановлює розподіл прав і обов'язків самоврядних органів та їхніх посадових осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій в залежності від їх місця в структурі відповідних органів, є саме принцип розподілу повноважень, що також дозволяє сформулювати авторське визначення цього поняття:

«Принцип розподілу повноважень» – це основні засади, що відображають суттєві положення організації місцевого самоврядування в Україні шляхом

розподілу сукупності прав і обов'язків його органів та посадових осіб, залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій.

Повноваження цих органів будуть розглянуті в наступних підрозділах.

2.2. Структурно-функціональна характеристика представницького органу місцевого самоврядування України

Сутність представницьких органів місцевого самоврядування полягає в їхньому місці, які вони посідають в ієрархії системи місцевого самоврядування України. Це проявляється в тому, що саме *Ради* мають виключні повноваження, які не можуть делегуватись, а всі виконавчі органи здійснюють свої повноваження від імені *Ради*, до якої належать. Пояснюється це радянською спадщиною, згідно якої *Ради* теоретично посідали основне місце в державному механізмі і мали владу над усіма іншими органами та установами на своїй території.

В радянський період розвитку нашої держави *Ради* та їхні виконавчі органи виступали як органи державної влади і управління на місцях. Проблема співвідношення компетенції представницьких і виконавчих органів вирішувалась керуючись такими принципами: а) визнання за місцевими *Радами* права вирішувати всі питання місцевого значення, незалежно від того, здійснювала ці повноваження безпосередньо *Рада*, чи її *Виконавчий комітет*; б) закріплення переліку виключних повноважень *Рад*; в) визнання за *Виконавчим комітетом* права вирішувати всі питання, віднесені до відання *Ради*, за винятком тих, які повинні були вирішуватись на сесіях самої ради. В результаті *Рада* розглядалась як своєрідна система, що включала відповідно *сесію* ради, *Виконавчий комітет*, його *управління* та *відділи*. В зв'язку з цим компетенція *Ради* визначалась як сукупність всіх прав і обов'язків ради та її органів. Однак практика показала, що *Виконавчі*

комітети фактично повністю підмінили *Ради*, сесія вважалась як формальна процедура затвердження підготовлених виконавчим апаратом актів.

Сьогодні чинне законодавство України закріплює принцип розподілу повноважень між представницькими органами місцевого самоврядування, сільськими, селищними, міськими головами, виконавчими органами. Закріплення чинним законодавством України виключної компетенції сільських, селищних, міських, районних та обласних *Рад* має велике значення для діяльності цих органів, впливає на форми і методи реалізації компетенції, підвищує роль представницьких органів місцевого самоврядування [243, с.101].

До складу *Рад* згідно Конституції України входять представники громади – *депутати*, які обираються населенням, але здійснюють свою діяльність на громадських засадах. Виключенням з цього правила є депутат, обраний на адміністративну посаду в раді – *секретар ради* та, за бажанням відповідної ради, *голова постійної комісії з питань бюджету* обласної, Київської та Севастопольської міських рад. І хоча в *Радах* головує *сільський, селищний, міський голова*, голос якого враховується при прийнятті рішень, він *не є* членом ради і не входить до її складу [244].

Органами *Ради* є *постійні комісії*, які формуються за галузевим (функціональним) принципом, і *тимчасові контрольні комісії*.

До посадових осіб *Ради* відносяться *секретар ради*, голови, заступники голів, секретарі *постійних комісій*. Всі інші депутати є членами *Ради* та членами постійних комісій, до складу яких вони обрані (крім секретаря ради). Для розуміння місця в системі стримувань і противаг кожного з відповідних осіб в ієрархії *Ради* необхідно розглянути статус, права та обов'язки цих осіб окремо.

Секретар ради – виборна посадова особа місцевого самоврядування, який обирається *Радою* зі складу депутатів. Законом передбачений особливий порядок обрання цієї посадової особи. Спершу пропозицію про обрання *секретаря* вносить голова (перше право). Якщо ж кандидатура внесена головою не набрала необхідної кількості голосів, пропозиція щодо кандидатури *секретаря ради* вноситься на розгляд ради не менш як половиною депутатів від загального складу відповідної

ради (друге право). Якщо ж кандидатура від депутатів також не набрала необхідної простої більшості голосів, тоді знову застосовується перше право голови.

Детально прописана в законі процедура обрання *секретаря ради* свідчить про особливий правовий статус цієї посадової особи, який обумовлюється правовим статусом самої *Ради* та її виключними повноваженнями. Також за посадою *секретар ради* єдиний з депутатів, хто входить до складу *Виконавчого комітету* (ч.4 ст.51 Закону), а секретар сільської ради може також поєднувати (суміщати) посаду секретаря виконавчого комітету (ч.5 ст.51 Закону). Головною функцією *секретаря ради* є те, що він у випадку, передбаченому законом (ч.2 ст.42 Закону) є *виконуючим обов'язків* сільського, селищного, міського голови.

У внутрішній організації ради депутат, обраний на посаду *секретаря ради*, не має права бути членом будь-якої постійної комісії (ч.3 ст.47 Закону), адже в силу своїх повноважень на нього покладено обов'язок здійснення координації діяльності постійних та інших комісій ради, надання їм доручень, а також сприяння організації виконання їх рекомендацій (п.6 ч.3 ст.50 Закону). Проте законом не заборонено включення *секретаря ради* до складу тимчасових контрольних комісій.

Закон характеризує *секретаря ради* саме як посадову особу *Ради*, а не її виконавчих органів. Для цього в законі передбачено, що секретар сільської, селищної, міської ради працює саме в раді на постійній основі, а не в її виконавчому комітеті (ч.1 ст.50 Закону). Також для *секретаря ради* в окремій статті 50 Закону виписані свої спеціальні повноваження, які можна класифікувати на види: – *організаційно-представницькі*: скликає сесії ради, веде засідання ради та підписує її рішення (ч.6 ст.46 Закону); організує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради; – *інформаційні*: повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради; забезпечує оприлюднення проєктів рішень ради; забезпечує оприлюднення прийнятих рішень ради; забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку; – *контрольні*:

організує за дорученням ради відповідно до законодавства здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування; забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організує контроль за їх виконанням; – *координаційні*: за дорученням сільського, селищного, міського голови координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій; сприяє депутатам ради у здійсненні їх повноважень; – *інші повноваження*: вирішує за дорученням сільського, селищного, міського голови або відповідної ради інші питання, пов'язані з діяльністю ради та її органів.

Аналіз наведених в законі повноважень свідчить, що *секретар ради* не є самостійним суб'єктом публічно-правових відносин. Ця посадова особа може отримати всі повноваження сільського, селищного, міського голови, але тільки з настанням чітко передбачених в Законі умов. Також *секретар ради* координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, але ці функції він здійснює лише за дорученням голови. Загалом повноваження *секретаря ради* мають більше обов'язків, ніж прав. Отже, *секретар ради* знаходиться у підлеглому, а не рівноправному становищі по відношенню до голови в ієрархії представницького органу місцевого самоврядування. Навіть рядові депутати займають більш незалежне становище по відношенню до голови, ніж *секретар ради*. А тому *секретар ради* є радше його «першим помічником» по відношенню до ради, її постійних комісій та депутатів. Характерно, що в доконституційний період історії незалежної України посада, яка зараз називається «*секретар ради*», називалася «*заступник голови ради*».

Лише для Київської міської ради було зроблено виключення і введена посада «*заступник міського голови – секретар Київської міської ради*», який за посадою очолює спеціальний орган – секретаріат Київської міської ради і здійснює функції та повноваження, передбачені статтями 50 та 56 Закону України «*Про місцеве самоврядування в Україні*», тобто поєднує обов'язки встановлені законом для секретаря сільської, селищної, міської ради і заступника голови районної, районної

у місті ради та першого заступника, заступника голови обласної ради (стаття 14 Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року).

Таким чином, можна зробити висновок, що *секретар ради* – це спеціальна виборна посадова особа в системі місцевого самоврядування, яка поєднує в собі правовий статус депутата *Ради* (адже посада секретаря є похідною від депутата), у випадках передбачених законом – є *виконуючим обов'язків* сільського, селищного, міського голови, а також члена виконавчого комітету цієї ради за *посадою* (для секретарів сільських ради передбачено можливість поєднання посади секретаря виконавчого комітету). По своїй суті та характеру повноважень, але в основному завдяки здатності за певних умов бути виконуючим обов'язки першої особи громади, секретар ради – це *друга особа* (після сільського, селищного, міського голови) в системі місцевого самоврядування.

Голова, заступник голови, секретар постійної комісії – це керівні посади в складі постійних комісій місцевих рад, на які обираються виключно депутати відповідної *Ради*. Найбільш сильною фігурою в складі постійних комісій є *голова*, який обирається безпосередньо *Радою* (п.2 ч.1 ст.26 Закону). Саме на *голів постійних комісій* законом покладається обов'язок щодо організації роботи постійної комісії. Він скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами, організує роботу по реалізації висновків і рекомендацій комісії (ч.8 ст.47 Закону).

Обрання *заступника голови* (або *заступників голови*) та *секретаря постійної комісії* відноситься до інших питань структури комісії, які вирішуються відповідною комісією (ч.2 ст.47 Закону). Проте законом не встановлено їхні повноваження. Лише зазначено, що *заступник голови комісії* або *секретар комісії* здійснюють у разі відсутності голови комісії, або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин, його функції (ч.8 ст.47 Закону), а *секретар комісії* разом з головою *підписує* протоколи засідань комісії (ч.10 ст.47 Закону).

Законом також віднесено до відання місцевих *Рад* питання щодо визначення переліку, функціональної спрямованості і порядку організації роботи *постійних*

комісії шляхом затвердження регламенту відповідної *Ради* та *положення про постійні комісії*. Постійні комісії є підзвітними *Раді* та відповідальними перед нею. Ця норма закону свідчить про те, що ці органи *Ради* нікому прямо не підпорядковані і є самостійними по відношенню до керівних посадових осіб – сільського, селищного, міського голови та секретаря ради. І хоча секретарям рад надано повноваження за дорученням сільського, селищного, міського голови координувати діяльність постійних та інших комісій ради, давати їм доручення та сприяти організації виконання їх рекомендацій, проте це не означає, що постійні комісії їм підпорядковуються, а лише характеризує взаємовідносини та субординацію між посадовими особами *Ради* та її *постійними комісіями*. Тим паче, що постійні комісії мають право розглядати питання не тільки за дорученням голови чи секретаря ради, а й за власною ініціативою.

Основне завдання *постійних комісій* – вивчення, попередній розгляд і підготовка питань, які належать до відання *Ради*, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету, вивчення діяльності підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету органів, попередній розгляд кандидатур осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою. Для цього постійним комісіям надано спеціальний інструмент – прийняття висновків та рекомендацій, що підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані.

Нерідко можна побачити ситуацію, коли робота *постійних комісій* зводиться до формального розгляду питань сесії перед пленарними засіданнями *Ради*. В сучасних умовах депутати повинні виборювати свої права, відстоювати належні їм повноваження, запроваджувати практику конкурентної влади та збалансованої роботи різних органів місцевої *Ради*. Важливе місце в цій діяльності є належна організація роботи *постійної комісії* [245, с.20-21].

Особливе місце *постійних комісій* в системі органів місцевого самоврядування полягає в здійсненні контролю за виконанням рішень не тільки *Ради*, а й її *Виконавчого комітету*. Таке законодавче положення витікає з

установчих повноважень місцевої ради – *Рада* утворює *Виконком* і затверджує (обирає) його членів. *Виконавчий комітет* підзвітний та підконтрольний *Раді*, що його утворила. Цілком логічним є здійснення контролю органами ради – постійними комісіями, за виконанням рішень виконкому.

На перший погляд простий і зрозумілий механізм розподілу контрольних (зважаючих) повноважень в місцевих радах не працює. Приймаючи рішення, виконавчий комітет покладає контроль на службовців ради (заступників голови, керівників виконавчих органів, комунальних установ тощо). Така практика є вкрай суперечливою і сумнівною з точки зору законності, адже заступники голови і керівники виконавчих органів не наділені за законом такими повноваженнями як контроль за виконанням рішень виконавчого комітету.

Звісно, питання самоконтролю та відповідальності повинні існувати як додаткові заходи. Але такий самоконтроль не повинен виключати повноцінного контролю, як окремого повноваження органів місцевої *Ради*. Це повноваження належить *постійним комісіям* ради, до складу яких входять депутати ради.

Постійні комісії, які ефективно проводять роботу по контролю за виконанням рішень виконкому, займають важливе місце в місцевій структурі влади. Депутати, працюючи в постійних комісіях, перетворюються на впливових осіб місцевого самоврядування, їх робота набуває ознак системності. Постійна комісія, що займається питаннями контролю, набуває ознак органу влади [245, с.20-21].

До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять *депутати* – особи, обрані до складу представницького органу місцевого самоврядування (ради), правовий статус яких регулюється профільним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та спеціальним Законом України «Про статус депутатів місцевих рад». Проаналізувавши чинне законодавство можна зробити висновок, що *депутат* у системі місцевого самоврядування – це виборна особа, яка має подвійний статус: по-перше, це *представник* територіальної *громади, виборців* свого виборчого округу, а по друге, це *член* відповідної місцевої *Ради* – представницького органу місцевого самоврядування. Водночас депутат

працює в місцевій раді на громадських засадах, тобто заробітну плату за свою роботу не отримує [246, с.176].

Депутат (*від пізньолат.: deputatus – посланий, уповноважений*) – особа, обрана виборцями до представницьких органів держави та місцевого самоврядування, іноді міжнародних представницьких органів. Депутатом називають і особу, яка уповноважена колективом (групою) для виконання певного доручення [247].

На думку О.В.Чернецької, аналізуючи поняття «*депутат місцевої ради*», можна встановити певні визначальні характеристики, а саме: *по суті* – *депутат* місцевої ради є повноважним *представником* інтересів територіальної громади в представницькому органі місцевого самоврядування та у взаємовідносинах з іншими суб'єктами конституційно-правових відносин, чим і обумовлюється його особливе правове становище; *за змістом* – *депутат* місцевої ради наділений особливим конституційно-правовим статусом, основу якого складають різного роду повноваження щодо здійснення місцевого самоврядування, закріплені Конституцією та законами України; *за формою* – *депутат* є громадським діячем [248, с.18-19].

Характеризуючи депутата місцевої ради, як виборну особу, на думку О.В.Чернецької, слід вказати, що *депутат* – *це громадський діяч*. На користь цього твердження науковцем обумовлені такі фактори: по-перше, депутат – це виборна особа, яка є представником територіальної громади села, селища, міста чи їх громад як у представницькому органі місцевого самоврядування, так і у взаємовідносинах з іншими суб'єктами; по-друге, депутатська діяльність в місцевих радах виходить за рамки політики в цілому, адже депутат місцевої ради може бути виразником як певних політичних ідей, інтересів, так і представляти інтереси і певних соціальних груп; по-третє, після набуття статусу депутат місцевої ради реалізує функції та повноваження в різних сферах суспільного життя територіальної громади за допомогою різноманітних форм та методів діяльності, вступаючи у правові відносини із іншими суб'єктами.

Таким чином, на думку О.В.Чернецької, *депутат місцевої ради* – це громадський діяч, 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 [248, с.18-19]. Існує думка і про те, що депутат місцевої ради є суб'єктом владних повноважень, а не громадським діячем. Що депутат місцевої ради – це перш за все «*влада*» [245, с.7-8].

Враховуючи визначення поняття «*влада*» як можливість і здатність проводити свою волю, на нашу думку, депутат місцевої ради має більш складний, спеціальний статус, адже це виборна особа – представник зі спеціалізованими владними повноваженнями в системі місцевого самоврядування. Тобто, *депутат місцевої ради* – це і громадський діяч, і суб'єкт владних повноважень одночасно. Але як суб'єкт владних повноважень місцевий депутат обмежений лише повноваженнями в межах представницького органу місцевого самоврядування – *Ради*, що підтверджується як чинним законодавством, так і актуальною на сьогодні судовою практикою [249, с.489-490].

Оскільки кожен депутат місцевої ради є виборною особою, то для здійснення своїх функцій він наділяється спеціальним депутатським мандатом. Депутатський мандат (лат.: *mandatum* — *доручення*) – це строкове уповноваження особи (*мандатарія*) на здійснення представницької влади в об'ємі, делегованому сувереном влади — народом (*мандатором*), підтверджений фактом обрання депутата на відповідну посаду. *Депутатський мандат* – це функція, якої набуває депутат (член) представницького органу через його обранням і наділення певними повноваженнями (правами та обов'язками) у сфері владування, визначеними Конституцією та законодавчими актами. Часто під мандатом розуміють зміст відповідних повноважень. Крім того, мандатом іноді називають спеціальний документ, що може видаватися депутатові і посвідчувати наявність у нього вказаних повноважень [250, с.570-571].

Більш широке значення має представницький мандат, який має спільні риси з депутатським, але характеризується такою ознакою як обрання особи на посаду і поширюється на всіх виборних осіб в державі та місцевому самоврядуванні: *і депутатів* (народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних, міських, районних у містах, районних і обласних рад), *і посадових осіб, які обираються безпосередньо виборцями* (Президент України, сільські, селищні, міські голови) [250, с.570-571].

Проте до складу представницьких органів місцевого самоврядування (рад) входять тільки депутати. Сільські, селищні, міські голови хоч і головують на їх пленарних засіданнях та їхній голос враховується при прийнятті рішень, проте до загального кворуму ради не включаються [244].

Досить дієвим локальним нормативно-правовим актом, який здатен встановити *«правила гри»* в місцевій раді як мінімум на період однієї каденції, є – *регламент*. Проте, без підкріплення регламентних норм в статуті територіальної громади, який є своєрідною *«малою конституцією»* громади, норми якої мають найвищу правову силу по відношенню до всіх інших локальних актів місцевого самоврядування, регламент не має змоги захистити інтереси всіх депутатів.

Єдиним *«апелянтом»* в процесі відстоювання власних інтересів та переконань для принципових депутатів, особливо якщо присутні факти зловживань і правопорушень в діях керівництва та провладної більшості, залишається держава в особі правоохоронних (Національна поліція, НАБУ, ДБР) та контролюючих органів (Аудиторська служба України, ДІАМ, Держгеокадастр, тощо). Вичерпуючи всі законні методи довести свою думку до влади, *депутат-опозиціонер* не має ніяких інших дієвих засобів для дійсно ефективного відстоювання інтересів територіальної громади.

Норма закону про те, що депутат є представником всієї територіальної громади *декларативна по своїй суті*. Свідченням цього є застосування сільськими, селищними, міськими головами терміну *«депутатський корпус»*. На наше переконання використання цього терміну по відношенню до депутатів місцевих

рад робить їх свого роду підлеглими голів, а не рівноправними членами відповідних рад. Часто голови дійсно вважають депутатів *«своїм»* корпусом.

Депутат місцевої ради – це не посадова особа місцевого самоврядування, а саме *виборна особа* – представник громади і член представницької ради, що свідчить про його особливий спеціальний статус у системі місцевого самоврядування взагалі. Громадянин, обраний депутатом місцевої ради, може бути обраний на адміністративну посаду у цій раді (наприклад, секретарем ради, головою, заступником голови районної, обласної ради або головою постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад) і тільки тоді він отримує статус посадової особи місцевого самоврядування. Але ознакою цих посадових осіб є саме те, що на такі посади можуть бути обрані лише особи, обрані депутатами відповідних місцевих рад [246, с.176].

Переважна більшість депутатів розглядають себе як осіб, яким надано право направляти депутатські звернення та депутатські запити, а також відвідувати владні кабінети, щоб досягати вирішення громадських питань. Депутатські звернення та запити – це важливі, але не основні, а допоміжні інструменти в депутатській роботі і далеко не єдині повноваження депутата. Депутат, який лише пише прохання і привертає увагу до *«важливості проблем»* нічим по суті не відрізняється від громадського діяча. Завдання громадських лідерів звертати увагу, критикувати, проводити акції тощо. На думку деяких експертів місцевого самоврядування завдання депутатів принципово інше і полягає в тому, що особа яку обрали представником громади і надали статус депутата місцевої ради, має *впроваджувати владні рішення* [245, с.7].

Згідно закону про статус депутатів місцевих рад депутати наділені певними повноваженнями. Враховуючи громадський характер їх діяльності до ефективних інструментів реалізації основних депутатських повноважень відносяться: право ухвального голосу, депутатське звернення, право на невідкладний прийом, на одержання необхідної інформації, а також право вимагати усунення порушення законності.

Аналіз законодавства України щодо статусу депутатів місцевих рад, їх прав та обов'язків дозволяє охарактеризувати наступний додатковий обсяг «арсеналу» повноважень місцевих депутатів: право взяти участь в розгляді свого депутатського звернення; право на внесення проєктів рішень ради; право підготувати проєкт рішення виконкому, проєкт акту будь-якого іншого органу ради (постійної комісії, департаменту, управління, відділу тощо); право вносити пропозиції про зміну порядку денного будь-якого органу ради; право дорадчого голосу; право ініціювати «імпічмент» голові та будь-яким іншим посадовим особам місцевого самоврядування; право ініціювати звіт чи інформування органів ради, їх службових осіб, а з питань відання ради – будь-яких інших службових осіб підприємств, установ, організацій; право обговорити відповідь на свій депутатський запит на пленарному засіданні ради; право на прямий доступ до документів у раді [245, с.25-44, 47-49, 55-65, 70-72, 93-95].

Проте, перелік обов'язків депутата місцевої ради, на відміну від їхніх прав, є невеликим: проведення прийому громадян; не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу ради та її органів, про виконання планів і програм соціально-економічного розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців; періодично, але не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед виборцями шляхом підготовки відповідного звіту та проведення звітної зустрічі; брати участь у роботі ради та органах, до складу яких його обрано; входити до складу однієї з постійних комісій ради; виконувати доручення виборців, ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови районної, обласної ради, інформувати їх про виконання доручень [245, с.50-54, 73-79, 96-97].

Перелік зазначених прав та обов'язків депутатів місцевих рад свідчить про те, що у цих виборних осіб *відсутні будь-які адміністративно-розпорядчі функції*. Проте аналіз закріплених за депутатами місцевих рад повноважень, на нашу думку, наводить на закономірний логічний висновок, що депутати місцевих рад наділені такими правами та обов'язками, які дають їм можливість здійснювати саме свою представницьку діяльність. Таким чином, обсяг функцій депутатів місцевих рад

можна об'єднати одним найменуванням: *«представницькі повноваження»*. І твердження деяких правників-експертів місцевого самоврядування, що *«депутат є влада»*, доцільно відразу уточнити, що *депутат місцевої ради* – це *виборний громадський діяч, наділений представницькою владою у відповідній раді* [245, с.7]. Але не все так просто.

Досліджуючи правий статус та повноваження депутатів місцевих рад, не слід плутати їх зі статусом та повноваженнями самих рад. Це пояснюється тим, що функції і повноваження місцевих рад – первинні, статус же депутатів цих рад – вторинний, похідний від них [252, с.59].

Такий висновок про вторинність статусу депутатів щодо первинного статусу місцевих рад, на нашу думку, є вірним, адже це узгоджується із конституційною нормою, що припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Таким чином, *повноваження місцевої ради* – представницького органу місцевого самоврядування та *представницькі повноваження депутатів* місцевих рад – це абсолютно різні повноваження. Місцева рада – це представницький орган муніципальної влади, наділений суттєвими виключними повноваженнями, зокрема, у бюджетній сфері, земельних питаннях та іншого комунального майна. Але до особливості представницьких рад територіальних громад, на відміну від районних у містах рад (у разі їх утворення), чи районних, обласних рад, належить головування на її засіданнях сільських, селищних, міських голів, які хоч і не відносяться до колективу членів ради, адже не можуть бути депутатами будь-якої ради, проте при встановленні результатів голосування враховується і їхній голос. Суттєвий вплив, що мають голови на прийняття рішень рад, свідчить про обмеженість представницьких владних повноважень депутатів цих рад, що зводиться до реалізації права ухвального голосу при голосуванні за те, чи інше рішення. Лише об'єднавшись з іншими депутатами у межах депутатської групи, фракції або коаліції та сформувавши більшість, депутати мають змогу суттєво збільшити свої представницькі повноваження, доповнивши їх здатністю ухвалювати рішення місцевих рад у межах їх виключних повноважень. Якщо ж

депутати об'єднуються не простою (50% + 1 голос), а кваліфікованою (2/3 кількості голосів) більшістю, тоді така місцева рада матиме змогу долати «вето» голови, або навіть, за певних умов, звільняти сільських, селищних, міських голів. Проте це радше виняток з реальної ситуації в місцевих радах, який можливо реалізувати по причині «не мудрої» політики як сільських, селищних, міських голів, так і суб'єктивною здатністю депутатів досягнення компромісу між собою [246, с.177].

У забезпеченні функціонування *системи стримувань і противаг* в місцевому самоврядуванні є *представницька влада депутатів* як здатність саме ухвалювати рішення місцевої ради та контролювати їх виконання через постійні комісії, на які законодавчо покладено повноваження по здійсненню такого контролю, але аж ніяк не саме втілення в життя цих рішень, тобто безпосередньо їх виконувати. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частина третя статті 10) застосував до місцевого самоврядування *принцип розподілу повноважень* і наділив функцією виконання рішень місцевих рад саме виконавчі органи місцевого самоврядування (виконавчий комітет, департаменти, управління, відділи тощо) та посадових осіб місцевого самоврядування – «чиновників». Таким чином, будь-які дії депутатів з прийняття рішень місцевими радами будуть *недієздатними* без їх виконання через відповідні виконавчі органи, а по суті – без чиновників, які ці рішення втілюватимуть в життя. Застосований законодавцем до місцевого самоврядування принцип розподілу повноважень свідчить про своєрідну подібність взаємовідносин «рада–голова–виконком» із аналогічною системою державно-владних взаємовідносин «парламент–президент–уряд» [246, с.178].

Тому особи, обрані депутатами, мають усвідомити своє спеціалізоване місце в системі місцевого самоврядування України, яке зводиться до реалізації лише представницької влади у відповідній раді. Адже *система стримувань і противаг* в місцевому самоврядуванні України побудована таким чином, що *представницька влада* хоч і належить депутатам місцевих рад, проте реальні виконавчі та розпорядчі владні повноваження реалізується виключно через виконавчі органи місцевого самоврядування з сільським, селищним, міським головою на чолі. І навпаки, реалізовувати свої виконавчі повноваження чиновники не можуть без

згоди місцевої ради, наділеної законом виключними повноваженнями, у формі рішень, які ухвалюються її депутатами. Доповнивши ці взаємовідносини *розпорядчими повноваженнями*, якими наділені сільські, селищні, міські голови, ми отримуємо «*триалістичну*» модель місцевого самоврядування України [213, с.258].

Якщо врахувати, що депутат наділений правом направляти депутатські звернення та запити, які згідно із законом по суті є вимогами депутата місцевої ради (право депутата вимагати вчинити певні дії, усунути порушення законності, захистити права виборців тощо), то вся сутність повноважень депутата місцевої ради зводиться до формули: «*Депутат має право вимагати, але не управляти*». Підтвердженням обмеженості повноважень депутата діяльністю в межах тільки відповідної місцевої ради свідчить також судова практика, а саме: відсутність у місцевих депутатів права звертатись до суду з метою оскарження неправомірних рішень ради, її органів чи посадових осіб. Так, Верховний Суд дійшов висновку, що депутат ради законодавчо не наділений правом здійснювати представництво інтересів територіальної громади в судах. Нормами чинного законодавства для депутата встановлений особливий спосіб впливу як на прийняття рішень органом місцевого самоврядування, так і на життя мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином, депутат місцевої ради не уповноважений представляти в судах інтереси такої ради або інтереси виборців інакше, ніж поза відносинами *представництва* [253].

Щоб хоч якось «*компенсувати*» законодавчу прогалину в цьому питанні депутати «*підсилюють*» свої можливості окремим фінансовим ресурсом – так званим *депутатським фондом*. Депутатський фонд – це кошти, передбачені в місцевому бюджеті, що мають бути розподілені між всіма депутатами ради з метою виконання ними депутатських повноважень. Рішення про утворення депутатського фонду приймається місцевою радою, яка і затверджує відповідну програму, порядок отримання і використання коштів. Зазвичай кошти з депутатського фонду виділяються на здійснення поточних ремонтів приміщень бюджетних установ соціально-культурної сфери, благоустрій парків, скверів, озеленення та освітлення

вулиць, надання матеріальної допомоги громадянам, які опинилися у скрутному становищі та потрапили у надзвичайну ситуацію (пожежа, пограбування, затоплення, інше стихійне лихо, операція, лікування тощо). Хоча українське законодавство не забороняє створення депутатських фондів, функціонування яких має багато позитивних моментів, в Україні ця практика не дуже поширена і вона має місце здебільшого у великих містах [245, с.104-105].

На нашу думку, існування такого фінансового ресурсу як депутатський фонд є також певним інструментом досягнення лояльності депутатів з боку сільських, селищних, міських голів, які законодавчо є розпорядниками бюджетних коштів. Але це також єдиний інструмент за допомогою якого депутат має здатність безпосередньо *«щось зробити»* для своїх виборців.

Також, на наше переконання, не можна не погодитись з думкою О.В.Чернецької щодо доцільності надання можливості місцевим радам обирати депутатів на посади голів постійних комісій *на постійній основі* [248, с.127]. Така можливість наразі передбачена в обласних, Київській та Севастопольській міських радах для голів постійних комісій з питань бюджету, а також для голів постійних комісій Верховної Ради Автономної Республіки Крим. В умовах істотного укрупнення територіальних громад шляхом адміністративно-територіальної реформи та децентралізації, обсяги місцевих бюджетів та повноважень місцевих рад ОТГ у сфері земельно-майнових відносин та містобудування неухильно збільшуються, а професійність та компетентність депутатів зазвичай залишається на вкрай низькому рівні. Голови постійних комісій місцевих рад є ключовими особами, на яких покладено питання як організації діяльності самих постійних комісій, так і реалізації повноважень цих комісій по контролю за виконанням рішень ради, а також виконавчого комітету. При цьому варто передбачити в цьому питанні саме *можливість*, а не обов'язок місцевих рад обирати голів постійних комісій на постійній основі, поклавши вирішення цього питання на самі місцеві ради як в процесі організації здійснення їхньої діяльності після місцевих виборів, так і протягом їхньої п'ятирічної каденції.

Системний аналіз положень Конституції та законів України щодо представницьких органів: Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних, міських, районних у містах рад – свідчить, що законодавством встановлені однакові правові підходи до організації і діяльності цих органів. Це обумовлюється такими ознаками як: виборність та робота у формі сесій [254].

Представницькі органи місцевого самоврядування (*Ради*) наділені законом так званою виключною компетенцією – фактично у вичерпному переліку визначеним колом питань, що безумовно відносяться до відома місцевих рад. Ці питання вирішуються не інакше, як на *пленарних засіданнях* сесій відповідних рад.

Якщо депутати об'єднуються навколо сильного голови або ж проявляють самостійну ініціативу і створюють коаліцію депутатських груп і фракцій у кількості, що дає змогу сформувати більшість для прийняття рішень (50% + 1 депутат – проста більшість), або у кількості, що має змогу подолати «*вето*» голови (2/3 депутатів – абсолютна більшість), це відкриває для депутатів, членів такої коаліції, можливості, якими закон наділив представницький орган місцевого самоврядування – *Рад*у. Саме рада, як представницький орган, є тією юридичною особою, якій підзвітні та підконтрольні всі її виконавчі органи, в тому числі і сільський, селищний, міський голова, який очолює їх.

Науковці визначають, що у своїй сукупності функції місцевих рад утворюють складну динамічну систему, яка виражає найхарактерніші їх риси. Правовою формою виразу функцій місцевих рад є їх компетенція, яку Закон України «*Про місцеве самоврядування в Україні*» розрізняє на загальну і виключну компетенцію. Так, здійснюючи загальну компетенцію, місцеві ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання. До виключної ж компетенції належать питання, які перебувають у віданні рад і підлягають розгляду виключно на їх пленарних засіданнях. Це, як правило, найважливіші питання місцевого значення, розгляд і вирішення яких не може бути делеговано іншим органам [255, с.282-285].

До виключної компетенції місцевих рад усіх рівнів відноситься вирішення питань організації і діяльності цих рад: затвердження регламенту, плану роботи, заслуховування звітів про його виконання, утворення та ліквідація постійних комісій, затвердження і зміна їх складу, обрання голів комісій, заслуховування звітів постійних комісій, повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради, розгляд запитів депутатів, прийняття по ним рішень, прийняття у випадках передбачених законом рішень про дострокове припинення повноважень депутата ради.

Згідно дослідження П.М.Любченка повноваження місцевих рад можна класифікувати по галузевим ознакам: а) в сфері соціально-економічного та культурного розвитку; б) в бюджетно-фінансові сфері; в) по управлінню комунальною власністю; г) в сфері екологічної безпеки; д) по забезпеченню правопорядку, прав, свобод та законних інтересів громадян; е) повноваження по організації і контролю за діяльністю виконавчих органів; є) повноваження, які стосуються взаємодії рад відповідно з сільським, селищним, міським головою; ж) повноваження організаційного і установчого характеру [243, с.101-102].

Загальна та виключна компетенція сільських, селищних, міських рад, на думку К.І.Чижмарь, мала б мати ось таку структуру – місцеві ради: управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують та контролюють виконання програм розвитку відповідної території; затверджують та контролюють бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують та здійснюють контроль за діяльністю комунальних підприємств, установ, організацій; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції [256, с.93].

Умовно повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад можна поділити на такі групи: 1) організація роботи самої ради; 2) формування органів ради, призначення, затвердження чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення контролю за їх діяльністю;

3) безпосереднє вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування [206, с.241].

З огляду на вищенаведені наукові дослідження, на їх основі на нашу думку доцільно запропонувати наступну класифікацію видів повноважень представницьких органів місцевого самоврядування (рад):

Нормотворчі повноваження – прийняття нормативних та інших актів у формі рішень; прийняття, зміна, скасування актів ненормативного (індивідуального) характеру;

Організаційно-установчі повноваження – формування власної структури, утворення виконавчих органів, допоміжних і консультативних служб; утворення і ліквідація постійних та інших комісій; створення, ліквідація, реорганізація підприємств, установ та організацій комунальної власності; затвердження регламенту, плану роботи ради, прийняття рішень про об'єднання в асоціації, заслуховування повідомлень депутатів, розгляд їх запитів;

Кадрові повноваження – формування персонального складу органів, що створюються місцевими радами, обрання та затвердження виборних посадових осіб місцевого самоврядування;

Розпорядчо-майнові повноваження – відчуження комунального майна, земельних ділянок; затвердження переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; передача іншим органам окремих повноважень щодо управління комунальним майном;

Фінансово-бюджетні повноваження – розробка та затвердження місцевого бюджету, звіту про його виконання; встановлення місцевих податків і зборів; випуск місцевих позик, надання пільг по місцевих податках і зборах;

Контрольні повноваження – контроль за діяльністю виконавчих органів рад і їх посадових осіб, органів самоорганізації населення, підприємств, установ, організацій;

Повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку, екологічної безпеки – соціальний захист населення, реалізація соціальних програм; підтримка різних видів творчості, збереження пам'яток історії, управління

зкладами культурного призначення; прийняття програм охорони навколишнього природного середовища, регулювання природокористування, забезпечення екологічної безпеки, покращення навколишнього природного середовища; затвердження комплексних і цільових програм регулювання земельних відносин, встановлення правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях; боротьба зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;

Повноваження щодо забезпечення і охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина – організація надання послуг населенню, охорона громадського порядку, забезпечення законності.

До інструментів *стримування і противаг*, які відносяться до представницьких органів місцевого самоврядування (рад), можна віднести наступні їхні виключні повноваження: 1) стосовно виконавчих органів; 2) стосовно голів.

Стосовно виконавчих органів рада має такі стримуючі повноваження: утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення інших виконавчих органів; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; заслуховування звітів керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує.

Утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу, внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск, утворення інших виконавчих органів ради та затвердження їх структури в цілому, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання, вирішуються радами за поданням сільського, селищного, міського голови. Тобто стосовно виконавчих органів місцевого самоврядування ради фактично можуть лише погодитись або відхилити

те, що їм подав голова. Вносити ж свої пропозиції щодо цих питань депутати можуть. Це передбачено Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» де вказано, що депутати мають право вносити на розгляд ради та її органів проєкти рішень з питань, що належать до їх відання, поправки до них (пункт 6 частина друга статті 19). Але рада правомочна схвалювати такі пропозиції лише якщо на це дав згоду і офіційно подав їх на розгляд саме голова, адже ці питання вирішуються радами лише за поданням сільського, селищного, міського голови.

Стосовно сільських, селищних, міських голів ради мають наступні стримуючі повноваження: заслуховування звіту голови про діяльність виконавчих органів; прийняття рішення про недовіру відповідному голові; прийняття рішень про дострокове припинення повноважень голови; затвердження договорів укладених головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції.

Серед всіх цих повноважень представницького органу *«слабким інструментом»* можна вважати прийняття недовіри сільському, селищному, міському голові, яке не має жодних юридичних наслідків для нього, а лише уособлює *«моральний»*, *«психологічний»* характер. На наше переконання таке повноваження як недовіра необхідно унормувати санкцією, яка передбачає розпуск виконавчого комітету та звільнення його виборних посадових осіб: заступників голови та керуючого справами (секретаря). В такому разі прийняття рішення про недовіру мало б більш вагоме значення в *«арсеналі»* стримуючих повноважень місцевої ради.

В загальному аспекті на противагу головам і виконавчим органам місцевого самоврядування, лише виключно представницькі органи (ради) мають такі суттєві повноваження як затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; передача коштів; встановлення місцевих податків і зборів; прийняття рішень щодо відчуження комунального майна; вирішення питань регулювання земельних відносин; створення, ліквідація, реорганізація та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; затвердження генеральних планів забудови.

2.3. Роль і місце виконавчих органів територіальних громад в системі місцевого самоврядування України

Починаючи з 1996-1997 років, коли *Конституцією України* та Законом України *«Про місцеве самоврядування в Україні»* було введено найменування головної посадової особи місцевого самоврядування – *«сільський, селищний, міський голова»*, йому були законом відведені усі розпорядчі функції, які до цього часу відносились до компетенції виконавчого комітету як виконавчого і розпорядчого органу місцевої ради. Однак у 1996-1997 роках відбулась не *«революція становлення сільських, селищних, міських голів»*, а скоріш констатація факту, яка склалась ще на початку 90-х років, коли на підставі Закону УРСР *«Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»* від 7 грудня 1990 року посади голів рад були суміщені з посадами голів виконавчих комітетів. Тоді голови Рад-Виконкомів обиралися з депутатів ради. А з 1994 року на підставі Закону України *«Про формування місцевих органів влади і самоврядування»* голови Рад-Виконкомів стали обиратись безпосередньо населенням. Таким чином, прослідковується *еволюція* голів Рад-Виконкомів у сільських, селищних, міських радах народних депутатів до статусу сільських, селищних, міських голів територіальних громад [257, с.145].

Для розуміння місця, яке посідає сільський, селищний, міський голова в *«триалістичній»* системі структурних елементів місцевого самоврядування *«рада–голова–виконавчі органи»*, на нашу думку, необхідно дослідити статус цих посадових осіб. Так, сільський, селищний, міський голова є посадовою особою місцевого самоврядування, який як і Президент України, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим і місцевих рад наділений представницьким мандатом в результаті його обрання безпосередньо населенням територіальної громади [251].

Тож, враховуючи, що система стримувань і противаг в діяльності органів місцевого самоврядування досліджується вперше, досить логічним є застосування до триалістичної моделі місцевого самоврядування *«рада–голова–виконавчі*

органи» аналогії з тригілковою системою державних органів «*парламент–президент–уряд*». Аналогію порівняння сільських, селищних, міських голів як глав територіальних громад з Президентом України, як главою держави, навела С.Г.Серьогіна. Зокрема, майже аналогічними є повноваження глави держави і місцевого голови у *нормотворчій сфері* – право «*вето*» і право на промульгацію нормативних актів: місцевий голова підписує рішення відповідної ради; може зупинити рішення відповідної ради у 5-тиденний строк з моменту його прийняття і внести на повторний розгляд із обґрунтуванням зауважень [225, с.61-71].

Значні паралелі простежуються і в *номінаційних повноваженнях* глави держави і місцевих голів. Зокрема, місцеві голови вносять на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету.

І Президент, і місцеві голови отримують мандат довіри безпосередньо від виборців, що обумовлює наявність у них широких *представницьких повноважень*. Місцеві голови укладають відповідно до законодавства договори від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету, скликають загальні збори громадян за місцем проживання.

Глава держави і місцеві голови посідають провідне місце в механізмі *підтримання законності*, зокрема виступають ефективною гарантією проти необґрунтованих, незаконних рішень представницьких органів. Місцевий голова звертається до суду щодо визнання незаконними актів органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів.

Інша наукова думка присутня і щодо порівняння сільського, селищного, міського голови з повноваженнями Голови Верховної Ради України. Для порівняння, Голова Верховної Ради має такі повноваження: веде засідання Верховної Ради; організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради; підписує акти, прийняті Верховною Радою; представляє Верховну Раду у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організовує роботу апарату Верховної Ради (ч.2 ст.88 Конституції).

Як стверджує І.О.Єлісєєва, якщо абстрагуватись та привести до єдиного масштабу ці дві посадові особи, порівнявши обсяги їхніх повноважень, варто зазначити, що сільський, селищний, міський голова має більше владних повноважень на своєму рівні, ніж Голова Верховної Ради України на своєму [258, с.40-49].

До особливостей правового статусу сільських, селищних, міських голів варто віднести ще і той факт, що згідно частини п'ятої статті 12 Закону України *«Про місцеве самоврядування в Україні»* на них поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів місцевих рад [182].

Про деякі особливості правового статусу голів громад роз'яснив також і Конституційний Суд України. Зокрема орган конституційної юрисдикції констатує, що у системі місцевого самоврядування України має місце певна субординація її елементів – територіальної громади, ради, її виконавчих органів із збереженням відповідного розмежування їх прав і повноважень. Чинний Закон визначає голову громади як посадову особу, яка очолює не тільки виконавчий комітет, а й всю систему виконавчих органів відповідної ради, керівники яких несуть перед ним персональну відповідальність [259].

За Конституцією України (ч.2 ст.141) сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою для того, щоб очолювати виконавчий орган ради та головувати на її засіданнях. Ці функції визначають голову громади передусім як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підзвітну та перед нею відповідальну як за роботу виконавчого органу ради, так і за організацію роботи самої ради. Закон не обмежує повноваження голови громади лише головуванням на засіданнях ради, а покладає на нього й інші повноваження, аналогічні тим, які має, наприклад, голова районної, обласної ради: організація роботи ради, керівництво її апаратом, формування порядку денного цієї ради, укладення від імені ради договорів з питань, віднесених до її виключної компетенції, представництво ради у відносинах з державними органами та іншими органами місцевого самоврядування тощо (ч.3 ст.42 Закону) [259].

З огляду на все вищевказане, варто погодитись із висновком І.О.Єлісєєвої, що за чинним законодавством України, сільський, селищний, міський голова є:

1) невід'ємним елементом системи місцевого самоврядування в Україні; 2) основною посадовою особою відповідної територіальної громади, яка обирається нею на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на визначений Конституцією строк; 3) посадовою особою місцевого самоврядування, на яку поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад; 4) головою виконавчого органу ради – за Конституцією; 5) головою ради – за повноваженнями, наданими Законом; 6) головою відповідної територіальної громади – за сукупністю повноважень, визначених Конституцією і наданих Законом [258, с.40-49]. Тобто за наданими повноваженнями посада сільського, селищного, міського голови є дійсно основною посадою відповідної територіальної громади. Таким чином, сільський, селищний, міський голова є: головою виконавчого органу відповідної ради – *за Конституцією*, головою ради – *за повноваженнями, наданими йому Законом*, та головою територіальної громади – *за сукупністю усіх повноважень, що визначає його статус і за Конституцією, і за Законом*.

Науковці повноваження сільських, селищних, міських голів поділяють на такі підгрупи:

– *Повноваження організаційно-розпорядчого характеру* – головує на засіданнях ради, очолює її виконавчий комітет; організує роботу ради та виконкому; підписує їх рішення; вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, її апарату та виконкому; скликає сесії ради, формує порядок денний сесій, головує на пленарних засіданнях; забезпечує підготовку на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету та звіту про його виконання, оприлюднює затверджені радою програми, бюджет, звіти про їх виконання; є розпорядником бюджетних коштів.

– *Повноваження по забезпеченню прав і свобод громадян* – веде особистий прийом громадян; забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; забезпечує виконання рішень місцевого референдуму.

- *Кадрові повноваження* – вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради, пропозиції про кількісний і персональний склад виконкому; призначає та звільняє з посад керівників виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності;
- *Представницькі повноваження* – представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з органами публічної влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, громадянами, а також у міжнародних відносинах.
- *Контрольні повноваження* – має право зупиняти рішення ради із обґрунтуванням зауважень; зупиняти рішення виконавчого комітету з винесенням цього питання на розгляд ради; порушувати питання про дострокове припинення повноважень ради за рішенням місцевого референдуму.
- *Інші повноваження місцевого самоврядування*, визначені діючим законодавством України, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів [255, с.296].

П.М.Любченко, досліджуючи компетенцію сільських, селищних, міських голів, також навів подібну класифікацію їхніх повноважень: повноваження організаційного характеру щодо ради і її виконавчих органів; повноваження по забезпеченню прав і свобод громадян; кадрові повноваження; розпорядчі повноваження; представницькі повноваження, здійснення інших повноважень. А також доповнив перелік вказавши ще такі види повноважень як:

- *повноваження в рамках системи «стримувань і противаг»*: зупиняє рішення ради в п'ятиденний строк з моменту його прийняття із обґрунтуванням зауважень; зупиняє рішення виконавчого комітету ради і вносить це питання на розгляд відповідної ради; порушує питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму;
- *делеговані повноваження*: забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання

Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади [243, с.120-122].

Існує і більш проста класифікація повноважень сільського, селищного, міського голови: *організаційні* (скликання і організація засідань, формування порядку денного, інформування громадськості, координація роботи апарату ради, звітування про свою роботу і роботу виконавчих органів ради тощо); *розпорядчі* (витрачання бюджетних коштів, укладення угод, отримання і передача майна тощо); *кадрові* (прийняття і звільнення керівників виконавчих органів, комунальних установ і підприємств); *представницькі* (представництво ради перед третіми особами, звернення із скаргами та позовами в інтересах ради та громади, сприяння в захисті прав і дотриманні закону) [245, с.45-46].

Таким чином, здійснивши аналіз зазначених повноважень згідно чинного законодавства можна зробити наступний висновок, що сільський, селищний, міських голова в якості інструментів стримування і противаг має наступні права та повноваження.

«Право на головування» – це виключне право сільського, селищного, міського голови, закріплене за ним в Конституції України, на головування на пленарних засіданнях ради та засіданнях виконавчого органу, який він очолює – виконавчого комітету. При цьому це право є одночасно і основним обов’язком сільського, селищного, міського голови, від якого він не може відмовитись або перекласти на когось іншого, адже законом прямо передбачено, що саме голова скликає сесії ради та засідання виконавчого комітету, формує порядок денний та організовує роботу цих ключових органів. Тільки відсутність голови на пленарному засіданні ради або засіданні виконавчого комітету, у разі неможливості ним виконувати свої посадові обов’язки, є підставою для прийняття головування секретарем ради на сесії сільської, селищної, міської ради та згідно розподілу обов’язків між заступниками сільського, селищного, міського голови і керуючим справами (секретарем) на засіданні виконавчого комітету.

«Право на виключне подання» («право на виключну пропозицію») – це виключне право голови, на подання до розгляду на пленарних засіданнях ради

пропозицій з питань щодо утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу, внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск, утворення інших виконавчих органів ради та затвердження їх структури в цілому, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання (пункти 3, 5, 6 частини першої статті 26, пункти 4, 5, 6 частини третьої статті 42 Закону) [260, с.14-20]. Тобто рада може лише затвердити або відхилити запропоновані головою пропозиції з цих питань, але самостійно вирішувати ці питання без подання пропозицій голови не має права.

«Право на подання першої пропозиції» («перше право») – це право голови на подання пропозиції щодо кандидатури на посаду секретаря ради, яку спершу подає голова (пункт 4 частини першої статті 26, пункти 4 частини третьої статті 42 Закону). У випадку відхилення пропозиції голови право на подання пропозиції щодо кандидатури секретаря ради може вноситися на розгляд ради не менш як половиною депутатів від загального складу відповідної ради (пункт 2 частини першої статті 50 Закону).

«Право «врахувального» голосу» – це унікальне право голови, яке належить тільки йому і полягає в тому, що при встановленні результатів голосування, при умові якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, голова включається до загального складу сільської, селищної, міської ради та враховується його голос (частина друга статті 59 Закону). Право «врахувального» голосу не потрібно плутати з правом ухвального голосу депутатів місцевих рад. Хоча фактично ці два поняття рівноцінні при встановленні результатів голосування, але по-перше голос голови лише один, а по-друге він має додатковий характер, так як голова включається до загального складу ради при встановленні результатів голосування. При цьому пам'ятаємо, що сільський, селищний, міський голова не входить до складу ради, не може бути депутатом будь-якої ради, але на нього поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад (частина п'ята статті 12 Закону).

Право *«вето»* - це право на зупинення у п'ятиденний строк з моменту прийняття рішення ради і його внесення на повторний розгляд відповідної ради із

обґрунтуванням зауважень. Воно може бути подолане радою лише у двотижневий строк з моменту зупинення і підтверджене двома третинами депутатів від загального складу ради (частина четверта статті 59 Закону). Досить дієве і, на наше переконання, це найсильніший інструмент стримування і протидії в арсеналі голови по відношенню до ради. Цікаво, що право «вето» голова може застосувати до будь-якого рішення ради, навіть по відношенню до рішення про дострокове припинення своїх повноважень радою. Хоч таке рішення і приймається при таємному голосуванні двома третинами від складу ради, проте чисто теоретично застосування права «вето» у цьому випадку законом не заборонено.

«Право особистого підпису» – це право голови на підпис прийнятих рішень та протоколів сесій ради (частина шістнадцята статті 46 Закону). При цьому законом не вказано, що рішення та протоколи сесій ради мають підписуватися головою одноособово і чисто теоретично це дає певну можливість для ради шляхом прийняття відповідних норм в регламенті для того, щоб надати право «другого» підпису поруч із підписом голови ще й іншим особам (у випадку рішень та протоколів сесій ради такою особою логічно виступає секретар ради). Проте голови дуже дорожать своїм правом особистого підпису і не вважають за потрібне поділяти його будь з ким. До речі, досить цікавою є також ситуація якщо голова не зупиняє рішення ради, але і не підписує його, що виступає досить підступним інструментом в його діяльності.

Право на розпорядження бюджетними коштами – це право голови, яке впливає з його статусу розпорядника бюджетних коштів. Тільки голова є розпорядником бюджетних коштів. І хоча він використовує їх лише за призначенням, визначеним радою, проте остаточне рішення щодо напрямів і розмірів використання бюджетних коштів громади залишається фактично за головою.

«Право на одноосібне представництво» – це право надане законом виключно сільським, селищним, міським головам одноосібно представляти інтереси територіальної громади, ради та її виконавчих органів у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян,

підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства. Таким правом голова наділений шляхом обрання всією територіальною громадою та закріплене за ним законом (пункт 14 частини четвертої статті 42 Закону).

В законодавстві представництво інтересів всієї територіальної громади закріплено також за депутатами місцевих рад. Проте, як зазначила Велика Палата Верховного Суду, правовий статус депутата місцевої ради хоч і закріплено в законодавстві як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого органу та рівноправного члена місцевої ради, проте нормами чинного законодавства для депутата встановлений особливий спосіб впливу як на прийняття рішень органом місцевого самоврядування, так і на життя мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Тому депутат ради законодавчо не наділений правом здійснювати представництво інтересів територіальної громади в судах [261].

Шляхом використання свого становища одноосібного законного представника територіальної громади, ради та її виконавчих органів в суді голови можуть вирішувати питання, які не отримують схвалення на пленарних засіданнях ради, або, рідше, засіданнях виконавчого комітету, через «приховане» визнання позовів заінтересованих у вирішенні таких питань сторін спору. Таким чином, «програне» головами через суд судові рішення на користь «недоброчесних» позивачів є інструментом зловживання головами наданими їм законом представницькими повноваженнями [262].

«Право на преміювання» – це один із найдієвіших інструментів сільського, селищного, міського голови. Преміювання – одне із основних повноважень в «арсеналі» сільського, селищного, міського голови по контролю та забезпеченню лояльності особисто до себе з боку всіх штатних працівників апарату ради та її виконавчого комітету. Саме сільський, селищний, міський голова приймає рішення про преміювання секретарів сільських, селищних, міських рад, заступників сільських, селищних, міських голів, керуючих справами (секретарів) виконавчих

комітетів, старост, всіх інших працівників апарату ради та її виконавчого комітету, установлення їм надбавок, надання матеріальної допомоги [25; 263].

При цьому донедавна ситуація з преміюванням виборних посадових осіб місцевого самоврядування, таких як секретарі рад, заступники сільських, селищних, міських голів, керуючі справами (секретарі) виконавчого комітету та старости були предметом дискусії і часто це питання вирішувалося саме рішеннями рад, до виключних повноважень яких відноситься затвердження видатків на оплату праці. Проте 3.10.2018 року Кабінет Міністрів України своєю постановою № 791 поставив крапку в цій історії на користь сільських, селищних, міських голів, відвівши питання преміювання до одноособової їхньої компетенції [264].

На виконання своїх повноважень голова громади видає спеціальні одноособові владні акти – розпорядження. З огляду на перелік повноважень визначених законом (ч. 4 ст. 42 Закону), усі вони носять індивідуальний адміністративно-господарський чи адміністративно-розпорядчий характер і стосуються самої ради. Це означає, що голова не має повноважень видавати розпорядження, які б врегульовували відносини поза радою, спрямовані на окремих громадян чи їх об'єднання. У випадку наявності у голови ініціатив, які будуть обов'язковими для виконання усіма громадянами, підприємствами, установами та організаціями, він має право на внесення проекту рішення на розгляд ради чи її виконавчого комітету [245, с.45-46]. Проте бувають випадки грубого порушення цих законодавчих норм, що є наслідком відсутності державного контролю за законністю прийнятих органами місцевого самоврядування рішень та розпорядженнями, які видають сільські, селищні, міські голови.

В системі місцевого самоврядування окреме місце та роль центрального серед усіх виконавчих органів має виконавчий комітет як єдиний колегіальний виконавчий орган місцевого самоврядування [265, с.37-48].

Виконавчий комітет – є виконавчим колегіальним органом загальної компетенції, створюваний представницьким органом місцевого самоврядування, що є підконтрольним і підзвітним раді, а з питань здійснення делегованих йому повноважень органів державної виконавчої влади – також підконтрольним

відповідному органу виконавчої влади держави. Визначення виконавчого комітету як органу загальної компетенції констатовано Конституційним Судом України [259].

Висновок про загальний характер компетенції виконавчого комітету можна зробити і на підставі статті 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій виконавчому комітету надано свої виключні повноваження, а саме: попередньо розглядає та схвалює проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, прогноз місцевого бюджету, проект місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Останнє повноваження виконавчого комітету має відношення до всіх інших виконавчих органів і свідчить про його домінуюче, вище становище в ієрархії виконавчих органів місцевого самоврядування.

Тому на нашу думку справедливим є загальноприйняте твердження, що «в системі виконавчих органів місцевого самоврядування провідне місце посідають виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, які є колегіальними органами *загальної компетенції*, що очолюють всю систему виконавчих органів відповідної ради, спрямовують, координують і контролюють їх діяльність» [266, с.329].

З прийняттям Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» принцип розподілу повноважень був реалізований по відношенню до виконавчих органів в законодавчому розмежуванні сфер діяльності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, що внесло стабільність в їх взаємовідносини [243, с.111].

Виконавчий комітет та всі інші виконавчі органи утворюються радою за поданням голови. І хоча виконавчий комітет має вище становище в ієрархії

виконавчих органів місцевого самоврядування, проте фактично усі інші виконавчі органи підпорядковані не стільки виконавчому комітету, скільки безпосередньо голові, адже керівники цих виконавчих органів призначаються головою одноособово (п.10 ч.4 ст.42 Закону). Але саме виконавчому комітету, а не голові, надано право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб (п.3 ч.2 ст.52 Закону), що підкреслює унікальне становище виконавчого комітету в системі виконавчих органів ради, з яким голова має рахуватися і фактично поєднувати владу над усіма іншими виконавчими органами [245, с.15-19].

Для розуміння статусу виконавчого комітету в системі місцевого самоврядування, на нашу думку, варто проаналізувати склад цього органу. Відповідно до статті 51 Закону виконавчий комітет утворюється у складі відповідно голови, заступника(ків) сільського, селищного, міського голови, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Ще до складу виконавчого комітету входять за посадою секретар відповідної ради та, за окремим рішенням ради, – староста (старости). Єдина заборона – до складу виконкому не можуть входити депутати ради, крім секретаря ради. Таким чином, за складом члени виконавчого комітету поділяються на дві категорії: посадових осіб, які працюють у виконавчих органах ради *на постійній основі*, та всіх інших осіб, які працюють в ньому *на громадських засадах* [265, с.37-48].

Але при цьому, на нашу думку, істотною прогалиною в діючому Законі є відсутність визначення поняття членства у виконавчому комітеті. У доконституційному законодавстві про місцеве самоврядування 1990-1997 років, в окремій статті 47 Закону України *«Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»* зазначалося, що члени виконавчого комітету Ради народних депутатів беруть участь у підготовці і розгляді питань на його засіданнях; можуть вносити пропозиції до виконавчого комітету про розгляд питань, що входять до компетенції виконавчого комітету. З огляду на характер включення осіб до складу виконавчого комітету через процедуру *затвердження*

радою, напрошується логічний висновок, що всі члени виконавчого комітету є по суті *виборними* посадовими особами. Адже в статті 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» до виборних посад відносяться ті посади, на які особи обираються або *затверджуються* відповідною радою [162; 187].

Так, заступник(и) сільського, селищного, міського голови, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету та староста(и) є виборними посадовими особами місцевого самоврядування, які *затверджуються* на посаді Радою за пропозицією голови. Секретар ради обирається зі складу депутатів радою. І лише керівники відділів, управлінь та всіх інших виконавчих органів ради призначаються сільським, селищним, міським головою одноособово. Об'єднуючою ознакою всіх цих посадових осіб є обіймання ними посад у виконавчих органах та апараті ради на постійній основі.

Місце і роль інших осіб, які обрані до складу виконавчого комітету, але не обіймають посад у виконавчих органах відповідної ради, зводиться до схвалення чи відхилення запропонованих головою проєктів рішень без можливості впливу на виконання цих рішень у випадку їх прийняття. Такий член виконавчого комітету має статус подібний до «*міністра без портфеля*» на громадських засадах, який може виконувати певні доручення голови, проте не зобов'язаний цього робити за своїми обов'язками. Але у будь-якому випадку ті особи, які обіймають посади у виконавчих органах та апараті ради на постійній основі, та інші особи на громадських засадах, для входження до складу виконавчого комітету мають пройти процедуру *затвердження* радою, що є фактичним їх обранням [265, с.37-48].

Закон не обмежує кількісний склад виконавчих комітетів, надаючи право вирішувати це питання спільно радам та головам. З початком реформи децентралізації кількісний та персональний склад виконавчого комітету зазнав кардинального збільшення чисельності. Існують випадки, коли членів виконавчого комітету майже в півтора рази більше, ніж депутатів місцевої ради. Наприклад, у Сновській міській ОТГ (Чернігівська обл.) при 26 депутатах у складі міської ради до складу виконавчого комітету входить 41 особа [267].

Правники-експерти зробили висновок про те, що можна виділити принаймні два основних види складів виконкомів: *адміністративно-чиновницький* та *змішаний* [268].

Адміністративно-чиновницький – це склад виконкому, в якому може бути мінімальна кількість посадовців (голова ОТГ, його заступник, секретар ради та старости) чи максимальна – голова ОТГ, його заступники, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, секретар ради, керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, старости. Інколи цей склад виконкому «*посилюється*» керівниками комунальних підприємств, закладів освіти, охорони здоров'я та посадовцями місцевих органів виконавчої влади.

Змішаний – це склад виконавчого комітету до якого окрім місцевих посадовців також входять громадські активісти, місцеві підприємці, представники громадських організацій та інших верств населення (учасники бойових дій, почесні люди, тощо). Такий склад виконкому можливий, наприклад, якщо голова бажає сподобатись виборцям та підняти свій рейтинг і вносить на затвердження ради серед кандидатів до складу виконкому більше представників громадськості. Небезпечним в цій ситуації може бути те, що якщо голова втратить контроль над таким складом виконкому, внести до нього зміни без згоди ради буде неможливо.

Усі інші відділи, управління та інші виконавчі органи ради є її виконавчими органами галузевої та функціональної компетенції, підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, а також сільському, селищному, міському голові [259].

Для виокремлення виконавчих органів серед інших організаційних структур територіальної громади в основу класифікації можна покласти і характер діяльності цих органів. Так, їх поділяють на: *організаційні* – діяльність, що безпосередньо спрямована на надання депутатам місцевої ради інформаційної та юридичної допомоги у здійсненні їхніх повноважень; *виконавчі* – діяльність, спрямована на реалізацію рішень ради, рішень, прийнятих іншими органами влади; *розпорядчі* – діяльність, що характеризується самостійним розглядом та вирішенням питань, віднесених законодавством до відання виконавчих органів;

правоохоронні – діяльність, спрямована на забезпечення прав та свобод членів територіальної громади, підприємств і організацій, що функціонують на відповідній території [260, с.18].

Закон визначає сільського, селищного, міського голову як посадову особу, яка очолює не тільки виконавчий комітет, а й всю систему виконавчих органів відповідної ради, керівники яких несуть перед головою персональну відповідальність, що узгоджується з частиною другою статті 141 Конституції України [259].

Заступник (заступники) сільського, селищного, міського голови та керуючий справами (секретар) виконавчого комітету – виборні посадові особи місцевого самоврядування, які затверджуються на посаді радою за поданням голови, та входять за законом до складу виконавчого комітету. Повноваження цих посадових осіб в системі виконавчих органів місцевого самоврядування визначаються головою на підставі його одноособового розпорядження про розмежування повноважень або про розподіл обов'язків, або ж колегіального рішення виконавчого комітету. Практика з цього питання різниться, що свідчить про наявність законодавчої прогалини у компетенції вирішення цього питання.

Досить дискусійним є питання поєднання, суміщення заступниками сільських, селищних, міських голів або керуючими справами (секретарями) виконавчого комітету своїх посад з депутатським статусом. Справа в тому, що непоодинокими випадками є коли голови, щоб догодити депутатам своєї ради, подають їх кандидатури для затвердження радою на посадах заступника та/або керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, що є порушенням закону.

Зважаючи на приписи норми ч.3 ст.51 Закону заступники голови обов'язково входять до складу виконавчого комітету. При цьому зазначена норма імперативна і не містить альтернатив (бути заступнику членом виконкому чи ні), у тому числі не визначає й права відмовитись від членства у виконкомі. А надаючи таку заяву-відмову, особа, зокрема, на думку суду у справі № 812/550/18, фактично зловживає законами України та нехтує своїм обов'язком як заступника голови входити до складу виконавчого комітету відповідної ради [269].

Але водночас ч.9 ст.51 Закону чітко визначено, що до складу виконавчого комітету не можуть входити депутати відповідної ради, крім секретаря ради. І ця норма також не містить альтернативних варіантів. Тож виходячи зі змісту Закону України *«Про місцеве самоврядування в Україні»*, особа не може бути одночасно і депутатом ради, і членом її виконавчого комітету (обов'язок для заступника місцевого голови) [270]. Також стосовно обмежень сумісності діяльності заступника сільського, селищного, міського голови з діяльністю депутата будь-якої ради існує спільне роз'яснення Міністерства юстиції України та Національного агентства з питань державної служби України [271].

Староста – виборна посадова особа місцевого самоврядування, який є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою, якщо рада прийме відповідне рішення, і працює в ньому на постійній основі, введена з прийняттям Закону України *«Про добровільне об'єднання територіальних громад»* у 2015 році [197].

Запровадження цієї посади у виконавчій вертикалі системи місцевого самоврядування було пов'язано з об'єднанням територіальних громад, працевлаштуванням сільських, селищних голів місцевих рад, які ліквідовувалися через об'єднання, та було покликане забезпечити врахування потреб і їх задоволення для мешканців населених пунктів, які не є адміністративним центром громади, а також зменшення загрози розвитку виключно адміністративного центру на фоні занепаду всіх інших населених пунктів. Таким чином, староста ставав представником інтересів мешканців даного населеного пункту на рівні керівництва громади [25].

Досвід показав, що багато старост почали активно відстоювати інтереси своїх старостинських округів, що іноді призводило до виникнення конфліктів з головою та радою ОТГ у випадках, коли бажання і можливості виконання якихось заходів чи робіт по старостинському округу не співпадали з бажаннями голови чи депутатів. Причому часто старости казали, що оскільки їх вибрали мешканці, то вони і мають відстоювати їх інтереси всіма можливими способами, а голови громад не могли з цим нічого зробити, оскільки староста – виборна посада. Це стало однією

з причин того, що в липні 2020 року Верховна Рада внесла зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими змінила порядок і зазначила, що староста затверджується радою громади за поданням голови. Тобто, мешканці втратили можливість обирати старосту, а його затвердження депутатами ради за поданням голови мало зменшити ймовірність виникнення конфліктів [272].

По суті, зі змінами згідно Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16 липня 2020 року №805-IX, на наше переконання, старости перестали бути представниками інтересів жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради. Ця норма хоч і залишилась їх першим обов'язком в законі, але стала радше декларативною, адже було втрачено безпосередній зв'язок старостів з жителями відповідних населених пунктів через обрання. Таким чином, посада старости фактично перетворилася на чиновника, який представляє інтереси сільських, селищних, міських голів на відповідній території, тобто за територіальним принципом (на відміну від заступників голів, які затверджуються за галузевим принципом) [273].

В нових реаліях держава постійно здійснює пошук місця та ролі старости в системі місцевого самоврядування, свідченням чого є прийняття ряду законів з цього приводу: *про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища* у 2017 році та *про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост* у 2021 році відповідно [274; 275].

В підсумку, у виконавчій вертикалі місцевого самоврядування щодо старост маємо систему, в якій статус та повноваження старости визначаються статтею 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: рада утворює старостинські округи; затверджує положення про старосту; за поданням голови громади рада затверджує кандидатуру старости на посаду; на підставі рішення ради входить до складу виконавчого комітету і працює в ньому на постійній основі. Це характеризує старосту перш за все як професійного члена виконавчого комітету, свого роду «голову територіальної адміністрації у складі місцевого уряду», який

покликаний реалізовувати виконавчу владу місцевого самоврядування, рішення місцевої ради, виконавчого комітету та розпорядження голови у ввірених йому населених пунктах (населеному пункті).

Отже, можна зробити висновок, що *виконавчий комітет* – це динамічний орган місцевого самоврядування, до складу якого входять:

- *за Законом* – сільський, селищний, міський голова, заступник(и) сільського, селищного, міського голови, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради;
- *за посадою* – секретар ради та, за рішенням ради, староста(и);
- *за пропозицією сільського, селищного, міського голови*, затвердженою радою, – інші особи – як члени виконавчого комітету на громадських засадах [265, с.37-48].

На думку деяких правників-експертів, з якою ми також погоджуємося, особливістю статусу виконавчого комітету, як рівноправного учасника в системі структурних елементів місцевого самоврядування «рада–голова–виконком», на відміну від поширеного упередження, особливо з боку депутатів місцевих рад, є те, що цей орган *не підпорядкований* ні сільському, селищному, міському голові, ні відповідній раді та її депутатам. Це пояснюється тим, що згідно Закону за своєю сутністю виконком це орган, що утворюється *в специфічний спосіб*, за своєрідним політичним компромісом між головою (внесення кандидатур) і радою (обрання кандидатур). При цьому рада не має владних (окрім контрольних і установчих) функцій щодо виконкому. Рада наділена повноваженнями утворення, внесення змін до складу та розпуску виконкому. Але розпуск виконкому не є тим повноваженням, що свідчить про його підпорядкованість чи підлеглість раді. Розпуск – це продовження установчих повноважень ради, що витікають з права на утворення виконкому. При цьому важливо розуміти, що рада не припиняє повноваження окремих членів виконкому, а розпускає весь виконком (припиняє увесь склад утвореного органу), що припиняє повноваження усіх членів виконкому

в цілому. Але повноваження розпущеного виконкому зберігаються до обрання його нового складу [245, с.15-19].

У ради і виконкому є свій набір повноважень, які не перетинаються (окрім переданих виконкому радою окремих повноважень). Рада може скасувати рішення виконкому лише з тих питань, що віднесені до власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування і таке скасування повинно бути обґрунтовано порушенням вимог закону. Усі інші рішення виконкому, що ухвалені в межах делегованих повноважень державної виконавчої влади, рада скасувати не може. Контроль ради стосується контролю за виконанням рішень виконкому, який повинні здійснювати постійні комісії та контролю за законністю рішень виконкому з питань власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування. Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила. Проте підзвітність та контроль також жодним чином не свідчать про підпорядкованість. Виконком – це колегіальний, окремий і самодостатній орган, що наділений власними повноваженнями, рішення якого є частиною місцевого законодавства [245, с.15-19].

Але, як слушно зауважує К.О.Ємельяненко, особливістю системи органів місцевого самоврядування є те, що виконавчі органи не є самостійною ланкою системи органів місцевого самоврядування, а є органами сільської, селищної, міської ради та їм підзвітні [276, с.90].

Розглядаючи галузеву компетенцію місцевого самоврядування, на думку П.М.Любченка, необхідно приділити увагу співвідношенню компетенції сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів. Той факт, що виконавчі органи є підконтрольними раді не дозволяє зробити висновок, що рада вправі розглядати будь-яке питання віднесене до відання виконавчих органів. Компетенція рад, як представницьких органів, і компетенція виконавчих органів знаходяться в тісному функціональному зв'язку, але це не відношення цілого і частини [243, с.120].

На нашу думку саме запровадження принципу розподілу повноважень є тим інструментом, який підтверджує думку П.М.Любченка. Але на практиці, на жаль, ще зберігаються «радянські традиції» про всевладдя рад і на пленарних засіданнях

розглядаються питання, які відносяться до компетенції виконавчих органів. Яскравим прикладом цього є прийняття радами рішень про затвердження тарифів, хоча ця компетенція цілком належить до відання виконавчих комітетів [277].

На думку М.О.Пухтинського та П.М.Любченка галузевий принцип правового регулювання компетенції місцевого самоврядування не відповідає природі базового акту. Саме цей закон має бути основою для розвитку галузевого законодавства, а не навпаки. Галузеве законодавство є мінливим, постійно змінюється. Тому інкорпорація його норм в органічний Закон України «*Про місцеве самоврядування в Україні*», який виконує функцію своєрідного «конституційного закону» щодо деталізації організації місцевої публічної влади, прописаної в Конституції України, веде до нестабільності цього акту [243, с.111].

Таким чином, виконавчий комітет має властивості окремого самодостатнього паритетного органу місцевого самоврядування щодо голови та ради і разом з ними умовно складає «тригілковий» тип моделі місцевого самоврядування «рада – голова – виконком», який в теорії юридичної науки називається «триалістичним» [213, с.258].

Для виокремлення виконавчих органів серед інших організаційних структур територіальної громади в основу класифікації науковці покладають характер діяльності цих органів. Так, К.О.Ємельяненко поділяє їх на: *організаційні* – діяльність, що безпосередньо спрямована на надання депутатам місцевої ради інформаційної та юридичної допомоги у здійсненні їхніх повноважень; *виконавчі* – діяльність, спрямована на реалізацію рішень ради, рішень, прийнятих іншими органами влади; *розпорядчі* – діяльність, що характеризується самостійним розглядом та вирішенням питань, віднесених законодавством до відання виконавчих органів; *правоохоронні* – діяльність, спрямована на забезпечення прав та свобод членів територіальної громади, підприємств і організацій, що функціонують на відповідній території [260, с.18].

Досліджуючи ключові повноваження виконавчого комітету варто звернути увагу, що відповідно до діючого до 1997 року законодавства України виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів були не тільки виконавчими, а й

розпорядчими органами місцевих рад. Для здійснення своїх повноважень виконавчі комітети приймали рішення *(на своїх засіданнях)* та видавали розпорядження *(видавались від імені виконкому головами виконавчих комітетів, про що голови звітували на кожному наступному засіданні виконкому)*. До загальної компетенції виконкомів Рад народних депутатів відносились такі повноваження як: 1) розробка і подання на затвердження ради схеми організації самоврядування на відповідній території, структури, загальної чисельності апарату управління та витрат на його утримання; 2) утворення, реорганізація і ліквідація відділів, управлінь та інших органів виконавчого комітету в межах затвердженої радою структури, затвердження положення про них, призначення та звільнення їх керівників; 3) утворення і затвердження комісій при виконавчому комітеті, зміна їх складу, керування їх роботою; 4) скасування актів відділів, управлінь, інших підпорядкованих йому органів, а також підприємств (об'єднань), організацій і установ, які належать до комунальної власності; 5) утворення виборчих дільниць та виборчих комісій, сприяння комісіям у здійсненні ними своїх повноважень відповідно до законодавства; 6) організація виконання рішень ради, а також затверджених нею планів та програм економічного і соціального розвитку, бюджету [162].

З прийняттям 1997 року діючого Закону розпорядчі повноваження виконком «втратив» на користь голів, які видають розпорядження одноособово, призначають і звільняють керівників виконавчих органів, мають право подавати на затвердження раді пропозиції щодо структури, загальної чисельності апарату управління та витрат на його утримання, утворення, реорганізації і ліквідації відділів, управлінь та інших органів. Про це свідчить стаття 53 чинного Закону, в якій законодавець залишив виконавчому комітету лише три з шести зазначених повноважень у більш скороченому (обмеженому) варіанті, ніж це було раніше, а саме: 1) попередній розгляд та схвалення проєктів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, прогноз місцевого бюджету, проєкту місцевого бюджету, проєктів рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; 2) координація діяльності відділів,

управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховування звітів про роботу їх керівників; 3) надано право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих виконавчому комітету відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб [182].

Як видно із зазначеного порівняння виконком значно втратив у кількості та якості своїх колишніх основних повноважень. Але не все так однозначно, адже згідно того ж таки діючого Закону (ст.10) в системі місцевого самоврядування було запроваджено принцип розподілу повноважень між представницьким (рада), виконавчими (виконавчий комітет, управління, відділи та ін.) органами місцевого самоврядування та сільським, селищним, міським головою, на відміну від колишньої радянської системи рад, так званої «*матрьошки*», коли рада мала право втручатися в сферу компетенції виконавчих органів та приймати будь-які рішення в тому числі підміняючи собою свої ж виконавчі органи.

Згідно аналізу наділених Законом повноважень, якщо уважно поррахувати, виявляється, що виконком має у тричі більше повноважень, ніж рада. Однак «*широта*» повноважень органу визначається не тільки їхньою кількістю. В експертному середовищі існують думки, з якими важко не погодитись, враховуючи наукову класифікацію діяльності, які виокремлюють виконавчі органи місцевого самоврядування серед інших організаційних структур територіальної громади, згідно аналізу повноважень, якими Закон наділив раду та виконком, свідчить про те, що виконавчий комітет є органом «*три в одному*»: органом місцевого самоврядування (наявність самоврядних повноважень); органом виконавчої влади (наявність делегованих повноважень державної виконавчої влади); та правоохоронним (або квазісудовим) органом (наявність повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності самотійно або через створену адміністративну комісію, а також вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом); у той час, як рада є лише органом місцевого самоврядування [245, с.18-19; 260, с.18; 276, с.79; 278].

Про переважання повноважень виконкому над повноваженнями ради свідчить більша конкретність та явний управлінський характер рішень виконавчого комітету. Якщо порівняти порядки денні засідань виконкому і сесії ради, то швидко з'ясується, що реальне управління освітою, охороною здоров'я, благоустроєм, водопостачанням та водовідведенням, комунальними установами і підприємствами здійснює виконавчий комітет [279, с.329-338; 280, с.38-45].

Порівняно з виконкомом, повноваження ради є більш загальними, настановчими. Так, рада наділена правом приймати місцевий бюджет та визначати обсяги і шляхи фінансування, затверджуючи цільові програми, наприклад, про надання громадянам матеріальної допомоги. Але конкретний розподіл такої допомоги, згідно статті 34 профільного Закону, належить до відання саме виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Реалізація одного з делегованих повноважень виконавчими комітетами, які можна кваліфікувати як правоохоронні, або квазісудові, передбачена статтею 219 *Кодексу України про адміністративні правопорушення*. Від імені виконавчих комітетів розглядати деякі справи про адміністративні правопорушення мають право адміністратори центрів надання адміністративних послуг та/або адміністративні комісії. У випадку, коли справа підвідомча і виконкому, і адміністративній комісії, рішення щодо органу, який буде її розглядати, приймає виконком. Але компетенція виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення у більшості своїй збігається з компетенцією їх адміністративних комісій. Ще одним зауваженням, як слушно вказує К.О.Ємельяненко, є те, що на практиці міські виконавчі комітети справи про адміністративні правопорушення зазвичай передають на розгляд адміністративних комісій. У сільських громадах, адміністративні комісії частіше за все або не утворюються, або взагалі відсутні, а в кращому випадку – питання щодо адміністративних правопорушень розглядається власне на засіданні виконкому [260, с.17-18].

Як зазначають деякі практикуючі правники, виконавчий комітет є органом реальної політики, органом оперативного вирішення важливих питань місцевого

значення, органом який є «містком» між державною владою і місцевим самоврядуванням. Повноваження та принципи роботи виконавчого комітету викликають необхідність існування механізмів, які *врівноважують* владу, роблять процес прийняття рішень *збалансованим і конкурентним* [245, с.18-19].

За характером діяльності виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради уособлює прообраз *місцевого колегіального уряду*, аналогом якого на державному рівні виступає колегіальний Кабінет Міністрів України. А так як весь склад виконавчого комітету затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, що є його виключною прерогативою, то виконком – це фактично кабінет голови, його «уряд», «команда». Де-юре, всі члени виконавчого комітету рівні між собою та мають лише один голос при голосуванні за те чи інше рішення, але де-факто – виконавчий комітет виступає виключно як «одна єдина організація», без виокремлення його членів за статусом, правами та окремими повноваженнями, як це передбачено для депутатів місцевих рад. Відсутність визначення статусу та повноважень членів виконавчого комітету в діючому законодавстві втілюється у більш чіткому посадовому визначенні складу цього виконавчого колегіального органу, а також свідчить про те, що у виконкомі не місце для демагогії, піару та критичної політики. Але в той же час це колегіальний орган, де кожен член виконавчого комітету має рівноправне значення і має право для участі в дискусії, діалозі та висловленні власної позиції, і слухних пропозицій з метою найкращого вирішення питань.

Наявність закріплених за виконавчим комітетом повноважень щодо координації діяльності всіх інших виконавчих органів відповідної ради, комунальних підприємств, установ та організацій, заслуховування звітів про роботу їх керівників, а також надане Законом право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, та їх посадових осіб, надають обґрунтовані підстави вважати, що виконавчий комітет, аналогічно уряду держави, є вищим органом у системі виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні ОТГ, адже всі інші виконавчі органи та їх керівники йому підпорядковані.

Ще одним істотним зауваженням є закріплення за виконавчим комітетом статусу юридичної особи. Оскільки пряме визначення організаційно-правового статусу виконавчого комітету ради в законодавстві відсутнє, з урахуванням норм статей 11, 16, 26 профільного Закону, саме місцева рада визначає – утворювати чи не утворювати їй виконавчі органи і який статус вони матимуть (юридичних осіб чи без статусу юридичної особи). Так сільські виконавчі комітети об'єднаних територіальних громад можуть не мати статусу юридичної особи, хоча саме вони визначені Бюджетним кодексом України як головні розпорядники бюджетних коштів громади, маючи на увазі кошти, визначені як субвенція з Державного бюджету України відповідно до делегованих повноважень [260, с.16].

На нашу думку, статус виконавчого комітету має бути нерозривно поєднаний зі статусом юридичної особи на законодавчому рівні.

Особливістю місця виконавчого комітету в *системі стримувань і противаг* органів місцевого самоврядування України є те, що виконком не наділений прямими повноваженнями стримуючого характеру та/або ж на противагу по відношенню до сільського, селищного, міського голови чи місцевої ради. Але головною *стримуючою* роллю виконавчого комітету щодо сільського, селищного, міського голови є запобігання від ухвалення останнім одноособових доленосних рішень, які в рамках принципу розмежування повноважень належать до відання саме такого виконавчого колегіального органу загальної компетенції (наприклад, затвердження різноманітних тарифів на ЖКГ, на проїзд у громадському транспорті, містобудівних детальних планів забудови масивів, тощо). Сільський, селищний, міський голова, на відміну від ради та виконавчого комітету, не наділений повноваженнями видавати загальнообов'язкові для громади нормативно-правові акти, адже розпорядження голови мають індивідуальний адміністративно-господарський чи адміністративно-розпорядчий характер і стосуються самої ради та її виконавчого апарату [245, с.45-46].

Рада, як представницький орган місцевого самоврядування, в силу принципу розподілу повноважень, не має права втручатися в компетенцію виконавчого комітету підміняючи собою виконавчий орган місцевого самоврядування, а також

розглядати та/або скасовувати надані виконавчому комітету делеговані повноваження органів державної виконавчої влади [243, с.120].

Виконавчий комітет і рада є *зважаючими* колегіальними органами [281]. Коли рада у межах своєї компетенції ухвалює якесь рішення, то лише виконком має право і одночасно обов'язок виконувати таке рішення. І навпаки, виконавчий комітет наділений правом попереднього розгляду та схвалення проєктів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, прогнозу місцевого бюджету, проєкту місцевого бюджету, проєктів рішень з інших питань, що вносяться ним на розгляд відповідної ради. Таким чином, виконком може впливати на представницький орган шляхом подання на його розгляд проєктів рішень, прийняття яких відноситься до компетенції ради.

Тому наразі досить дискусійними є наміри в законопроектній роботі уряду щодо проведення реформи децентралізації відійти від принципу колегіальності у діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування, уособленням якого є саме виконавчий комітет, шляхом скасування такого виконавчого колегіального органу загальної компетенції [282].

Ліквідація такого органу в системі місцевого самоврядування призведе до фактичної централізації всіх виконавчих повноважень у руках сільського, селищного, міського голови, адже принцип колегіальності у вищій виконавчій інстанції на місцевому рівні буде скасований на користь принципу єдиноначальності, за яким працюють усі інші виконавчі органи місцевого самоврядування (департаменти, управління, відділи, служби тощо), керівники яких за Законом одноособово призначаються сільським, селищним, міським головою.

В історії місцевого самоврядування України колегіальні виконавчі органи не нові. Відомими колегіальними органами місцевого самоврядування, до відання яких відносились виконавчі функції, можна віднести ради магістратів за магдебурзьким правом, як адміністративні органи у складі війтів, бурмістрів та радників, а також міські управи та волосні правління XIX ст., у складі міських голів та членів управи, волосних старшин та сільських старост відповідно [25, с.8-18; 276, с.10-13; 283, с.22,38].

Діючий сьогодні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в структурно-організаційному сенсі повторює здобутки радянської організації рад, до складу яких продовжують обиратися депутати, форма роботи яких складається з сесій та засідань постійних комісій, а виконавчим підзвітним раді органом залишається виконавчий комітет. І це попри багату історію української самоврядної традиції організації місцевих органів врядування часів вічової демократії Київської Русі, селянсько-хутірського самоврядування або елементів системи магдебурзького права чи військової демократії часів Козаччини. Також не варто забувати і про ідеї впровадження системи вільної спілки вільних громад початку ХХ ст. часів спроб розбудови української державності [117, с.154-159; 276, с.7-20].

Проте «*радянське*» не обов'язково означає «*відстале*», адже наразі виконавчі колегіальні органи загальної компетенції в місцевому самоврядуванні присутні у багатьох зарубіжних країнах – виконавча рада (Норвегія), муніципальна палата (Португалія), колегія альдерменів (Нідерланди), канцелярія, бюро, магістрат, управа (Німеччина), джунти (Італія), муніципальні (Чехія, Греція) та виконавчі комітети (Данія, Латвія, Литва, Швеція), які підконтрольні представницьким органам, координують роботу виконавчого апарату місцевого самоврядування, а у період між сесіями рад можуть виконувати деякі повноваження представницьких органів [284, с.118-122, 130; 285, с.79-88].

Унікальним є приклад Португалії, де члени колегіального виконавчого органу – муніципальної палати, обираються безпосередньо населенням [286, с.189].

Таким чином, не важливо яке *найменування* має виконавчий колегіальний орган загальної компетенції (виконавчий комітет, магістрат, управа чи якимось інакше). Важливіше, яку роль виконує цей орган в місцевому самоврядуванні. Потенційно питання *назви* такого виконавчого органу доцільно віднести до компетенції місцевих рад ОТГ, які їх утворюють.

Висновки до розділу 2

Аналіз наукових досліджень в галузі класифікації систем і моделей місцевого самоврядування дає підстави систематизувати теоретичні здобутки юридичної науки в цій галузі за наступними ознаками: *типи* моделей місцевого самоврядування: моністичний, дуалістичний, триалістичний; *моделі* місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна, іберійська, радянська, традиційні, змішана (гібридна); *організаційні системи (форми)* місцевого самоврядування: «сильна рада – слабкий мер», «сильний мер – слабка рада», «рада – керуючий», комісійна, комбінована.

У висновку, класифікація систем і моделей місцевого самоврядування зумовлена саме застосуванням в її організаційній структурі системи стримувань і противаг як *принципу* організації місцевого самоврядування. Саме шляхом конкуренції за владу між основними елементами місцевого самоврядування, завдяки її розподілу між представницькими і виконавчими елементами у формі стримуючих повноважень на протипагу одне одному, дозволяє конструювати дієву організацію місцевого самоврядування загалом.

Зміст цієї системи простежується через призму організаційних систем (форм) і моделей місцевого самоврядування («сильна рада – слабкий мер», «сильний мер – слабка рада», «рада – керуючий», комісійна, комбінована), де розподіл повноважень між її основними елементами відіграє ключову роль у способі та здійсненні такої організації.

Отже, *суть системи стримувань і протипаг* у діяльності органів місцевого самоврядування полягає у розподілі стримуючих повноважень на протипагу одне одному з метою досягнення між її основними елементами (*в нашому випадку: «рада-голова-виконком»*) балансу влади, що дозволить забезпечити ефективне здійснення самоврядної діяльності на місцях унеможлививши концентрацію і переважання влади одного елемента над іншими в процесі такої діяльності. Як наслідок, застосування системи стримувань і протипаг дозволить убезпечити діяльність органів місцевого самоврядування від зловживання владою та

дисбалансу у їх внутрішній організації і взаємодії одне з одним. *Нормативним втіленням* системи стримувань і противаг як принципу організації місцевого самоврядування в законодавстві України є застосування *принципу розподілу повноважень*.

Таким чином, як результат, дане дослідження дозволяє сформулювати авторське визначення основного поняття про те, що «*Система стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування*» – це визначена сукупність форм та функцій самоврядних органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що забезпечують взаємовплив між складовими елементами місцевого самоврядування та спрямовані на рівновагу владних прерогатив в системно-структурній організації місцевого самоврядування в цілому, недопущення посилення окремих складових цієї системи та сприяння збалансованому розвитку місцевого самоврядування загалом.

Складовою системи стримувань і противаг та засад системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні, що встановлює розподіл прав і обов'язків самоврядних органів та їхніх посадових осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій в залежності від їх місця в структурі відповідних органів, є саме принцип розподілу повноважень.

Визначення терміну «*принцип розподілу повноважень*» ні профільний закон про місцеве самоврядування, ні інші законодавчі акти України не мають. Проте юридична наука здатна дослідити цей термін. Визначення тлумачень таких термінів як «*принцип*» (*франц.: principe, від лат.: principium — начало, основа*) та «*повноваження*» дозволяє сформулювати авторське визначення цього поняття: «*Принцип розподілу повноважень*» – це основні засади, що відображають суттєві положення організації місцевого самоврядування в Україні шляхом розподілу сукупності прав і обов'язків його органів та посадових осіб, залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій.

Так як муніципальна влада єдина, то щодо неї не застосовується поділ на гілки влади. Проте згідно закріпленого законом принципу розподілу повноважень органи та посадові особи місцевого самоврядування мають свою ієрархію, яка пов'язана з обсягом встановлених законом повноважень для визначених законодавцем інститутів муніципальної влади: місцевої ради (*представницький орган*), сільський, селищний, міський голова (*голови громади*) і виконавчого комітету та інших виконавчих органів місцевого самоврядування при ньому (*виконавчі органи*). Таким чином, на нашу думку, досить обґрунтованим є застосування *тригілкової* системи до органів місцевого самоврядування саме в контексті принципу розподілу повноважень, а не поділу самої муніципальної влади. Таку тригілкову систему можна умовно назвати «*триалістичною системою*», по найменуванню аналогічного типу моделі місцевого самоврядування.

На відміну від незалежних трьох гілок державної влади, «*триалістичні*» елементи муніципальної влади – це *взаємозалежні* одне від одного інститути єдиної системи місцевого самоврядування представлені представницьким органом, головою та виконавчими органами. Таким чином, цілком закономірним є застосування до «*триалістичної*» системи органів місцевого самоврядування *механізму стримувань і противаг* – певного обсягу стримуючих повноважень на протипагу іншим органам єдиної влади (будь то державної чи муніципальної), головним завданням яких є запобігання свавіллю та безконтрольності ключових суб'єктів владних повноважень.

На нашу думку конституційне закріплення основних «*триалістичних*» елементів муніципальної влади (місцевих рад, їхніх виконавчих органів та сільських, селищних, міських голів) дає можливість поширити дію системи стримувань і противаг також і на місцеве самоврядування. В випадку України такими суб'єктами є основні структурні елементи місцевого самоврядування: *представницькі органи* (сільські, селищні, міські ради), *виконавчі органи* (виконавчі комітети, управління, відділи та інші виконавчі органи) та *голови громад*

(сільські, селищні, міські голови), які реалізують обсяг стримуючих повноважень на протигау однин одному згідно принципу розподілу повноважень.

Сутність представницьких органів місцевого самоврядування полягає в їхньому місці, яке вони посідають в ієрархії системи місцевого самоврядування України. Це проявляється в тому, що саме місцеві ради мають виключні повноваження, які не мажуть делегуватись, а всі виконавчі органи здійснюють свої повноваження від імені місцевої ради, до якої належать. Пояснюється це *радянською спадщиною*, згідно якої *Ради* теоретично посідали основне місце в державному механізмі і мали владу над усіма іншими органами та установами на своїй території. В результаті реформи децентралізації та утворення спроможних ОТГ, все ж варто змінити філософію здійснення місцевого самоврядування її органами саме від імені громади, яка їх обирає, згідно вимог Конституції України.

До посадових осіб *Ради* відносяться: *секретар ради; голови, заступники голів, секретарі постійних комісій*. Всі інші депутати є членами ради та членами постійних комісій, до складу яких вони обрані.

Аналіз наведених в законі повноважень свідчить, що *секретар ради* не є самотійним суб'єктом публічно-правових відносин. Ця посадова особа може отримати всі повноваження сільського, селищного, міського голови, але тільки з настанням чітко передбачених в законі умов. Також *секретар ради* координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, але ці функції він здійснює лише за дорученням голови. Загалом повноваження *секретаря ради* мають більше обов'язків, ніж прав. А тому *секретар ради* знаходиться у підлеглому, а не рівноправному становищі по відношенню до голови в ієрархії представницького органу місцевого самоврядування. Навіть рядові депутати займають більш незалежне становище по відношенню до голови, ніж *секретар ради*. А тому *секретар ради* є радше його «*першим помічником*» голови по відношенню до ради, її постійних комісій та депутатів.

Секретар ради – це особлива виборна посадова особа в системі місцевого самоврядування, яка поєднує в собі правовий статус депутата ради (адже посада секретаря є похідною від депутата), у випадках передбачених законом – є

виконуючим обов'язків сільського, селищного, міського голови, а також – члена виконавчого комітету цієї ради за посадою (для секретарів сільських ради передбачено можливість поєднання посади секретаря виконавчого комітету). По своїй суті та характеру повноважень, але в основному завдяки здатності за певних умов бути виконуючим обов'язки першої особи громади, секретар ради – це *друга особа* (після сільського, селищного, міського голови) в системі місцевого самоврядування.

В системі стримувань і противаг місцевого самоврядування *депутати місцевих рад* – це виборні громадські діячі місцевого самоврядування, наділені представницькою владою у межах повноважень відповідної ради ухвалювати рішення та представницькими повноваженнями в обсягу, необхідному для ефективної діяльності як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу, так і члена відповідної місцевої ради.

Законодавцю варто було б «*підсилити*» обсяг представницьких повноважень депутатів місцевих рад, надавши їм право звертатись до суду задля захисту інтересів як своїх виборців, так і своїх депутатських прав. В перспективі це питання можна було б вирішити шляхом внесення відповідних змін до Закону України «*Про статус депутатів місцевих рад*». А також надати можливість місцевим радам обирати зі свого складу депутатів на посади голів постійних комісій на оплатній постійній основі шляхом внесення змін до другого речення пункту 13 статті 47 Закону України «*Про місцеве самоврядування в Україні*» виклавши його у новій редакції: «*За рішенням рад голови постійних комісій можуть працювати в раді на постійній основі*». Таким чином, кожна місцева рада ОТГ мала б змогу керуючись власною доцільністю та фінансовими можливостями сприяти більш ефективній професійності депутатів, обраних на виборні посади голів постійних комісій, організації фахової депутатської діяльності по розгляду та ухваленню рішень місцевих рад, а також здійсненню контролю за їх реалізацією.

Проте *повноваження місцевої ради* – представницького органу місцевого самоврядування; та *представницькі повноваження депутатів місцевих рад* – це абсолютно різні повноваження. Суттєвий вплив, що мають голови на прийняття

рішень рад, свідчить про обмеженість представницьких владних повноважень депутатів цих рад, що зводиться до реалізації права ухвального голосу при голосуванні за те, чи інше рішення.

До *інструментів стримування і противаг*, які відносяться до представницьких органів місцевого самоврядування (рад), можна віднести виключні повноваження стосовно виконавчих органів місцевого самоврядування (які рада щодо утворення виконавчих органів може приймати виключно за поданням голови, тобто не самостійно, а у поєднанні з головою) та стосовно сільського, селищного, міського голови: звітування голови, прийняття недовіри, про дострокове припинення повноважень голови, та затвердження договорів укладених головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції.

Серед всіх повноважень представницького органу стосовно голови самою *«слабкою»* нормою можна вважати повноваження щодо прийняття *недовіри* сільському, селищному, міському голові, яке не має жодних юридичних наслідків для нього, а лише має *«моральний»*, *«психологічний»* характер. На наше переконання таке повноваження як *«недовіра»* необхідно унормувати санкцією, яка передбачає розпуск виконавчого комітету та звільнення його виборних посадових осіб: заступників голови та керуючого справами (секретаря). В такому разі прийняття рішення про недовіру мало б більш вагоме значення в *«арсеналі»* стримуючих повноважень місцевої ради.

Щодо обсягу прав і повноважень сільських, селищних, міських голів, враховуючи норми чинного законодавства, судової практики, дослідження науковців та власних результатів вивчення цієї теми, можна констатувати, що ця посадова особа повністю виправдовує статус головної посадової особи територіальної громади, який можна на законодавчому рівні доповнити також статусом голови виконавчого комітету і всієї системи виконавчих органів (згідно Конституції), та голови місцевої ради (згідно повноважень, наданих Законом). Проте законодавцю давним давно варто було б звернути увагу на той аспект, як зазначено Конституційним Судом України ще у 2000 році, що *«хоча спосіб*

формування сільської, селищної, міської ради та обрання сільського, селищного, міського голови однакові, проте їх статус різний». Очолюючи виконавчий орган ради, сільський, селищний, міський голова інтегрований в його структуру, але запровадивши обрання сільського, селищного, міського голови безпосередньо територіальною громадою, в Конституції України не урівноважено його статус зі статусом самої місцевої ради.

Здійснивши аналіз повноважень голови згідно чинного законодавства можна зробити висновок, що сільський, селищний, міських голова в якості *інструментів стримування і противаг* має наступні права та повноваження: «*право на головування*»; «*право на виключне подання*» («*право на виключну пропозицію*»); «*право на подання першої пропозиції*» («*перше право*»); «*право «врахувального» голосу*»; право «*вето*»; «*право особистого підпису*»; право на розпорядження бюджетними коштами; «*право на одноосібне представництво*»; «*право на преміювання*»; право на одноособові владні акти – розпорядження.

Враховуючи значний обсяг повноважень сільських, селищних, міських голів їм не потрібно володіти повноваженнями сільської, селищної, міської ради чи її виконавчих органів для їх здійснення. Очолюючи і представницький, і всю систему виконавчих органів місцевого самоврядування, законодавець наділив сільських, селищних, міських голів надзвичайно широким колом повноважень, які надають їм змогу концентрувати в одній особі не тільки власні адміністративно-розпорядчі повноваження, а й усі повноваження органів, які він очолює та на прийняття, ухвалення та/або реалізацію яких він здійснює безпосередній реальний вплив.

Тому законодавцю варто було б або урівноважити повноваження *місцевих рад* з повноваженнями *сільських, селищних, міських голів*, наприклад, підсиливши позиції *депутатів та секретаря ради*. Або ж передати частину розпорядчих повноважень від *голови до виконавчого комітету*, що підсилило б цей виконавчий орган загальної компетенції в системі місцевого самоврядування, та збільшило б дотримання принципу колегіальності при прийнятті рішень в органах місцевого самоврядування взагалі.

Виконавчий комітет в системі стримувань і прогтиваг місцевого самоврядування – це виконавчий колегіальний орган загальної компетенції, який посідає ключове третє місце в системі місцевого самоврядування України *«рада-голова-виконком»* на підставі наступних висновків.

По-перше, виконавчий комітет складається з *виборних осіб*, які затверджується радою за пропозицією голови, рішення якого ухвалюється колегіально особами, що працюють у ньому, обіймаючи ключові посади у виконавчих органах ради на постійній основі, а також іншими особами на громадських засадах, через відкрите обговорення шляхом голосування.

По-друге, виконавчий комітет має два основних види складу: адміністративно-чиновницький або змішаний, що свідчить про його динамічність та змінюваність залежно від компромісу між головою (*внесення кандидатур*) та радою (*обрання кандидатур*).

По-третє, виконавчий комітет є самостійним органом, який підзвітний та підконтрольний відповідній раді, але *не підпорядкований* ні сільському, селищному, міському голові, ні місцевій раді чи її депутатам.

По-четверте, виконавчий комітет має властивості паритетного органу місцевого самоврядування по відношенню до голови та ради, наділений власними повноваженнями, рішення якого є частиною місцевого законодавства, і разом з ними умовно складає *«триалістичний»* тип моделі місцевого самоврядування в Україні.

По-п'яте, виконавчий комітет є органом *«три в одному»*: органом місцевого самоврядування (*наявність самоврядних повноважень*); органом виконавчої влади (*наявність делегованих повноважень державної виконавчої влади*); та правоохоронним або квазісудовим органом (*наявність повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності самостійно або через створену адміністративну комісію, а також вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом*).

По-шосте, виконавчий комітет є органом конструктивної політики, оперативного вирішення важливих питань місцевого значення, який уособлює

прообраз місцевого колегіального уряду, є фактично *«кабінетом»* голови, який виступає виключно як *«одна організація»*, без виокремлення його членів за статусом, правами та окремими повноваженнями, і в той же час це колегіальний орган, де кожен член виконавчого комітету має рівноправне значення, і має право для участі в дискусії, діалозі та висловленні власної позиції, і слухних пропозицій з метою якнайкращого вирішення питань.

Існування вищого виконавчого колегіального органу загальної компетенції в системі місцевого самоврядування дозволяє вибудовувати більш збалансований механізм стримувань і противаг у діяльності ключових органів місцевого самоврядування та запобігає значній концентрації владних повноважень у представницької ради чи голови громади. Задля врівноваження владних повноважень в ієрархії органів місцевого самоврядування, законодавцю можливо доцільно було б розглянути питання про закріплення на законодавчому рівні за виконавчими комітетами статусу юридичних осіб та відновлення кадрових повноважень виконавчих комітетів щодо призначення на основі його колегіальних рішень ключових керівників самостійних структурних підрозділів – виконавчих органів місцевого самоврядування, що надало б цьому колегіальному органу більш вагомого значення на противагу одноособовим розпорядчим повноваженням сільських, селищних, міських голів.

Законодавцю також варто звернути особливу увагу на місцеве самоврядування саме з точки зору застосування в діяльності його органів механізму стримувань і противаг. Скасування виконавчих колегіальних органів загальної компетенції, незалежно від їх найменування (виконавчий комітет, магістрат, управа чи якимось інакше), може призвести до невиправданого подальшого порушення балансу принципу розподілу повноважень та фактичного переходу від *триалістичної («рада–голова–виконком»)* до *дуалістичної* моделі місцевого самоврядування (*«рада–голова»*). Потенційно питання найменування такого колегіального виконавчого органу загальної компетенції доцільно віднести до повноважень місцевих рад ОТГ, які їх утворюють.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід функціонування системи стримувань і противаг в діяльності органів місцевого самоврядування

Численні види класифікацій органів місцевого самоврядування в юридичній науці та законодавстві зарубіжних країн є цікавими для порівняння та застосування в Україні.

Вивченням та застосуванням світової практики організації роботи органів місцевого самоврядування займалися такі вчені як М.О.Баймуратов, О.В.Батанов, Н.В.Камінська, О.О.Петришин, М.О.Пухтинський та ін.

Для нашої наукової роботи цікавим є результати досліджень науковців в яких основними критеріями для класифікації органів місцевого самоврядування застосовано функції, спосіб формування, обсяг повноважень і порядок прийняття рішень органами місцевого самоврядування [286, с.186-190].

Проте підхід до розуміння органів місцевого самоврядування та управління різниться від країни до країни. Як стверджує О.О.Петришин, такій диференціації передували ряд факторів, зокрема: 1) об'єктивний історичний розвиток держави; 2) її міжнародні зв'язки та співпраця (а також періоди ізоляції, війн тощо); 3) тенденції політичного розвитку та класової боротьби; 4) процеси глобалізації та інше. [5, с.31].

Попри істотні політичні, правничі, економічні, адміністративні, соціальні та культурні відмінності порівняно з іншими країнами, науковці визнають, що питання структури та політики місцевого самоврядування, а також механізми врегулювання конфліктів між владними рівнями є спільними в усіх країнах світу [287, с.26].

На нашу думку, попри постсоціалістичне минуле, сьогодні в Україні місцевому самоврядуванню приділяється одне з ключових значень. Для

подальшого його розвитку необхідне дослідження як європейської, так і світової практики організації місцевого самоврядування.

В одних країнах статус органів місцевого самоврядування визначається національною конституцією та органічними законами, а в інших – конституцією, законами суб'єктів федерації, муніципальними хартіями і статутами [284, с. 117].

У деяких країнах діяльність муніципальних утворень регулюється спеціалізованими кодифікованими законодавчими актами. У Франції документом, що більш конкретно регулює діяльність комун, є Кодекс колективних територіальних одиниць (*Code general des collectivites territoriales*) 1996 р. [5, с.51].

Назви суб'єктів самоврядування в кожній країні різні: округ, союз общин, община (*Німеччина*), сільські та міські муніципалітети (*Іспанія, Португалія*), комуни (*Франція, Італія, Швеція*), парафії (*Велика Британія*), округи, міста, гміни, села (*Польща*), повіти і міста (*Естонія*) та ін. [284, с. 117, 120, 122, 125].

Для систем місцевого самоврядування є характерним поділ місцевої влади на два основних елементи [286, с.186; 288, с.233-248; 289, с.114]:

– **представницький орган;**

– **виконавчий орган.**

При цьому невід'ємною ланкою місцевого самоврядування, яка має вирішальні повноваження, є саме **представницькі органи місцевого самоврядування**. Вони функціонують на локальному (*муніципальному*) та середньому (*регіональному*) рівнях [286, с.186].

Регіональні представницькі органи часто виконують загальні питання розвитку інфраструктури регіону, загальнокорпоративні функції відносно представників нижчої ланки, приймають бюджети територіальних одиниць. Обирають їх на строк 2 – 6 років: у Швеції (*ландстинги*) – на 3 роки; в Німеччині (*крайстаги*) – на 4 роки; у Франції (*генеральні ради в департаментах*) – на 6 років [5, с.56; 285, с.33; 286, с.186-187].

Порівнюючи моделі місцевого самоврядування України та Казахстану К.О.Ємельяненко обґрунтовує необхідність проведення законодавчого розмежування повноважень місцевих представницьких і виконавчих органів в

Республіці Казахстан, де «*місьцеве державне управління та самоврядування*» здійснюється представницькими (*масліхатами*) та виконавчими (*акіматами*) органами, при явній перевазі саме виконавчих органів, що подібно до існуючої системи регіонального та субрегіонального врядування в Україні «*районні, обласні ради – державні адміністрації*» [276, с.170-175].

Деякі міста поєднують муніципальний і регіональний рівні управління. Так, у Франції Париж має статус комуни і департаменту. Подібний статус мають представницькі органи столиць країн Скандинавії. У федеративних країнах великі міста можуть поєднувати повноваження суб'єктів федерації і місцевого самоврядування (Берлін, «*Вільне Ганзейське місто Бремен*», «*Вільне та Ганзейське місто Гамбург*» в Німеччині; *Відень* в Австрії та ін.) [5, с.56; 285, с.33; 286, с.186-187].

До представницьких органів муніципального рівня належать: *місцеві (або муніципальні) ради* (Італія, Латвія, Литва, Нідерланди, Австрія, Бельгія, Болгарія, Греція, Німеччина), *місцеві (або муніципальні) збори* (Грузія, Японія), *асамблеї* (Португалія, Сербія, Чехія, Швеція), *масліхат* (Казахстан), *громадське представництво* (Словаччина), які виступають від імені населення відповідної самоврядної одиниці [276, с. 118; 284, с.117-125; 285, с.79; 290, с.55].

До складу представницьких органів входять члени, які мають різні назви: *депутати* (Словаччина, Казахстан), *муніципальні радники* (або просто: *радники*) (Франція, Іспанія, Велика Британія, США та ін.) [284, с.117, 129; 222, с.392].

Представницькі органи завжди є колегіальними та обираються у муніципалітетах залежно від кількості населення, економіки, соціальної інфраструктури, земельно-ландшафтного характеру підвідомчої території тощо. Крім цього, чисельний склад ради залежить від того, працюють радники на постійній основі чи на громадських засадах. В Англії та Уельсі середня чисельність приходських і муніципальних рад становить 8–10 представників. Чисельність членів комунальних рад у Франції – від 9 до 69, в Парижі – 163, Марселі – 101, Ліоні – 73; у Німеччині – від 5 до 80; у Болгарії – від 9 до 65, в Софії – 101; у Бельгії – від 5 до 55; в Італії – від 15 до 80; в Нідерландах – від 7 до 45; у Норвегії – від 13

до 85; у Данії – від 5 до 35, в Копенгагені – 55; у Латвії – від 7 до 15, в Ризі – 60; у Японії – від 12 до 100, в Токіо – 120. У США колегія з 15 осіб вважається вже великою. Середня чисельність міських рад в США становить – 5-7 осіб. У Грузії представницький орган сільського самоврядування складається з 5-ти представників, якщо число виборців не перевищує 5000 чоловік, від 5000 – до 10000 включно – 7 представників, понад 10000 – 9. У Казахстані число депутатів масліхата визначається Центральною виборчою комісією Республіки в таких межах: в обласному масліхаті, масліхаті міст Астана, Алмата – до 50; в міському – до 30; в районному – до 25 осіб. [276, с.172; 284, с.128; 285, с.33-34; 286, с.187; 289, с.115; 290, с.59-60].

Термін повноважень представницьких органів місцевого самоврядування – питання постійних дискусій на законодавчому рівні та серед науковців. Часті вибори є дорогими для місцевих бюджетів, а також невеликий строк не дає можливості ввійти в курс справ, але такий орган є легше контрольований. Більш тривалий термін економніший з фінансової точки зору і дозволяє представникам не думати постійно про своє переобрання, але тоді такий орган менш контрольований і має підвищенні ризики до зловживань. Періодичність і процедурні питання проведення виборів мають регулюватися на законодавчому рівні. Адже регіональні еліти часто виявляються менш демократичними, ніж центральна влада, і при першій же можливості намагаються інтегрувати місцеві органи в механізм свого власного збагачення [284, с.128-129; 285, с.34; 286, с.187; 290, с.60].

Як правило, в місцевому самоврядуванні переобирається весь склад представницького органу, хоча існують випадки переобрання частини їх складу. Муніципальні ради в зарубіжних державах обираються на різні строки. Так, строк повноважень представницьких органів місцевого самоврядування існує: 1 рік (*в деяких провінціях Канади*), 2 роки (*Болівія, Мексика*), 3 роки (*Естонія, Нова Зеландія*), 4 роки (*Данія, Норвегія, Польща, Угорщина, Японія*), 5 років (*Кіпр, Туреччина, Італія*), 6 років (*Франція, Бельгія, Люксембург*). В Австрії ради обираються на 4–6 років (*у різних землях по різному*). У Швеції строк повноважень муніципальних рад (зборів) становить 4 роки, окружної ради – 3 роки. У Німеччині

період повноважень представницьких органів місцевого самоврядування складає 4 або 5 років, у *США* – 2, 3 або 4 роки. П'ять чи шість членів зі складу 11 членів муніципальної ради *Сан-Франциско (США)* по черзі переобираються кожні два роки на чотирирічний термін. Подібна виборча система існує у *Великій Раді Лондона*. У *Великій Британії* Законом про місцеве управління (2000 р.) встановлені наступні варіанти виборчої системи: а) рада може оновлюватися повністю кожні 4 роки; б) рада може оновлюватися наполовину кожні 2 роки; в) рада може оновлюватися по третині щороку. Вибір того чи іншого варіанту конкретною радою має бути затвердженом відповідним державним секретарем [284, с.128-129; 285, с.34; 286, с.187; 289, с.115; 290, с. 61].

Муніципальні радники у країнах класичної демократії діють переважно на громадських засадах, ніякими привілеями й імунітетами практично не користуються, але несуть юридичну відповідальність за прийняті ними рішення, якщо ті завдають матеріальні збитки чи моральну шкоду. За муніципальними радниками не зберігається заробітна плата на час виконання муніципальних обов'язків. Це означає, що ці обов'язки матеріально посилені лише тим, хто має належний дохід. Як виняток, оплата роботи муніципальних радників передбачена в *США*, *Великій Британії*, *Японії* у виді виплат певної суми або зарплати за відвідування сесійних засідань. У *Франції* муніципальна рада може (але не зобов'язана) встановлювати своїм членам певну заробітну плату [290, с.61].

Основною формою роботи представницьких органів є сесії. У місцевих органах вони скликаються частіше, ніж у регіональних. У *Франції* законодавство вимагає, щоб ради комун збиралися на чергові сесії чотири рази на рік, а генеральні ради департаментів – два рази. У *Великій Британії* законодавство вимагає, щоб всі представницькі органи місцевого самоврядування засідали не рідше чотирьох разів на рік, ради графств традиційно засідають щоквартально або частіше встановленого мінімуму, а сесії органів нижчого рівня, як правило, кожного місяця. У *Швеції* частота сесій представницьких органів низової ланки місцевого самоврядування встановлюється ними самим, а сесії рад середньої ланки повинні проводитись не рідше одного разу на рік. Крім чергових сесій можуть скликатись

позачергові на вимогу уряду, відповідного представника держави на місцях, членів місцевого представницького органу та з ініціативи місцевого населення [285, с.37; 289, с.116].

У межах своєї компетенції місцеві представницькі органи можуть утворювати комісії (комітети), які поділяються на постійні й тимчасові, галузеві, функціональні і територіальні. *Постійні комітети* формуються після обрання ради і функціонують протягом всього терміну повноважень ради. *Тимчасові (спеціалізовані) комітети* створюються за необхідністю для вирішення чи вивчення певної проблеми і розпускаються після виконання свого завдання та відповідного звіту перед радою. Їх створення надає системі місцевої влади гнучкості з врахуванням обставин, що змінюються, і можливість вирішувати проблему, яка не належить до компетенції постійних комітетів. У країнах континентальної системи комітети і комісії представницьких органів здійснюють підготовчі і контрольні функції, діючи в рамках делегованих їм повноважень і не виходячи за межі компетенції рад. В англосакських державах вони наділяються і розпорядчими повноваженнями [285, с.36-37; 286, с.187-188; 289, с.116].

Обов'язкові комітети призначаються відповідно до законодавства країни, за рішенням ради, з врахуванням її можливостей виконувати певні функції. Так, муніципалітети у *Швеції* повинні формувати комітети з освіти, охорони навколишнього середовища і охорони здоров'я, будівництва, соціального благоустрою, виборів. Муніципалітети *Чехії* утворюють лише фінансовий і контрольний комітет. Міські ради *Норвегії* утворюють постійні комітети з будівельного розвитку, освіти, соціального забезпечення, членами яких є як радники, так і місцеві службовці [284, с.128-129; 285, с.37-38; 286, с.188; 289, с.116].

Галузеві (вертикальні) комітети створюються за напрямком муніципальної діяльності (охорона здоров'я, освіта), тоді як функціональні (горизонтальні) комітети виконують обслуговуючі функції щодо інших комітетів ради і вирішують комплексні, спеціальні питання (комітети кадрів, юридичні, фінансові комітети тощо). В країнах англосаксонського права, де частіше всього відсутній одноосібний глава виконавчої влади, важливу роль відіграє так званий виконавчий

комітет (*Велика Британія* – «комітет політики і ресурсів»), який здійснює керівні й загальні координуючі функції. До його складу звичайно входять голови інших комітетів ради чи лідери партійних фракцій. Як відзначає англійський дослідник Р.М.Паннет, такий комітет діє в якості своєрідного кабінету, який координує і контролює роботу різних комітетів. Якщо такий комітет не утворюється, то питання координації здійснюється такими функціональними комітетами, як фінансовий і господарський [285, с.37-38; 286, с.188; 289, с.116].

Територіальні комісії об'єднують членів ради, обраних від певного району, і відповідають за цей район. Окрім того, можуть утворюватися різні консультативні комісії, до складу яких входять не тільки муніципальні радники, але й представники населення. У *Франції*, наприклад, такі комісії називаються «позамуніципальними». Вони дозволяють членам місцевих рад і простим громадянам обмінюватись думками з різних актуальних проблем. Ці комісії не вважаються офіційними органами комуни, а є інструментом залучення населення до розгляду різних адміністративних питань [285, с.37-38; 286, с.188].

Члени комітетів частіше всього обираються місцевими представницькими органами на своїх засіданнях (хоча, наприклад, в канадській провінції *Британська Колумбія* члени постійних комітетів призначаються мером). У *Великій Британії* комітети формуються на щорічному засіданні ради, як правило, за рекомендацією спеціалізованого комітету з підбору, який складається з найбільш авторитетних членів ради (включаючи партійних лідерів). При прийнятті конкретних рішень визначальним є прагнення забезпечити в діяльності комітетів спадковість (тобто призначення тої чи іншої особи переважно в той комітет, в діяльності якого він раніше приймав участь); баланс між представниками політичних партій пропорційно чисельності їх фракцій в раді (але заборонено однопартійні комітети); баланс між різними територіями, які входять в склад даної адміністративно-територіальної одиниці; врахування особистісних інтересів і переваг членів ради, а також їх старшинства; рівномірну завантаженість всіх членів ради [285, с.37-38; 286, с.188].

Більшість членів комітету повинні бути членами місцевих рад, хоча інколи дозволяється залучення зовнішніх експертів (*кооптація*). Законодавство *Угорщини* допускає можливість включення до будь-якого комітету спеціалістів за його профілем, які не є членами даної ради. Найбільший розвиток система кооптацій отримала у *Великій Британії*, де ця процедура досить детально регулюється регламентами місцевих рад. Правом кооптації тут наділений будь-який комітет ради (крім фінансового). При цьому 2/3 його складу повинні бути членами ради. У *Великій Британії* існують 2 типи кооптованих членів: по-перше, особи, які є експертами з різних питань, по-друге, які мають гарну репутацію і певні заслуги перед місцевим співтовариством [285, с.37-38; 6, с.188].

Виконавчі органи місцевого самоврядування – це такі органи та посадові особи місцевого самоврядування, які покликані запроваджувати в життя рішення представницьких органів.

При цьому класифікують виконавчі органи наступним чином:

- 1) *одноособові виконавчі органи* – глава виконавчого апарату місцевого самоврядування – мер (*Франція*), сіндако (*Італія*), лорд-мер (*Велика Британія*), бургомістр, обербургомістр (*Німеччина*), алькальд (*Іспанія, Португалія*), староста (*Словаччина, Чехія*), клерк (*Ірландія*), вуйт, бурмістр, президент великого міста (*Польща*) і в окремих країнах він може поєднувати також повноваження голови представницького органу. В межах системи «рада – менеджер» функції керівника виконавчої влади рада передає професійному управлінцю-менеджеру – *директору*;
- 2) *колегіальні виконавчі органи* – виконавча рада (*Норвегія*), рада (*Чехія*), канцелярія, бюро, магістрат, управа (*Німеччина*), джунти (*Італія*), колегія альдерменів (*Бельгія, Нідерланди*); виконавчі бюро (*Литва*); постійні або виконавчі комітети (*Данія, Ісландія, Латвія, Швеція*), які підлеглі представницьким органам, координують роботу виконавчого апарату місцевого самоврядування, у період між сесіями рад можуть виконувати деякі повноваження представницьких органів;
- 3) *спеціалізовані виконавчі органи*, розділені між головою та колегіальним виконавчим органом, у складі муніципальних службовців – департаменти, інспекції, служби, відділи [284, с.118-122, 130; 285, с.40, 79-88; 286, с.188].

В структурі місцевого самоврядування використовується широке поняття «виконавчий апарат», що включає як виконавчий орган загальної компетенції (мер, колегіальні виконавчі органи), так і підпорядковані йому органи галузевої і спеціальної компетенції (департаменти, бюро) [284, с.130; 285, с.40; 286, с.188].

Виконавчий орган може виконувати функції державних адміністрацій. Це характерно для *Німеччини, Японії, Франції* та інших країн, де виконавчий орган має подвійний статус: орган місцевого самоврядування та низова ланка виконавчої вертикалі (реалізує загальнодержавні нормативні акти, забезпечує порядок і безпеку, реєстрацію актів громадського стану, видачу різних дозволів). Мер у *Франції*, як представник комуни, скликає, головує і проводить засідання муніципальної ради, встановлює порядок денний, готує проєкти рішень, є головним розпорядником місцевих доходів, укладає угоди, виступає в суді від імені комуни. Як представник державної адміністрації він реєструє акти громадського стану, оприлюднює закони та інші акти, слідкує за їх виконанням, забезпечує проведення виборів, перепису населення. У такій подвійній якості функціонують мери *Італії, Японії* тощо [284, с.130-131; 285, с.40-41; 286, с.188].

Враховуючи важливість, яку мають для державного управління виконавчі органи місцевого самоврядування, у світовій практиці є ряд способів формування виконавчих органів на місцях: шляхом обрання представницьким органом; шляхом обрання безпосередньо населенням; шляхом призначення державою; комбінованим шляхом.

Місцеві представницькі органи можуть обирати виконавчий орган (часто одноособовий, рідше колегіальний) зі свого складу. У невеликих містах *США* зустрічається система «слабкий мер – рада», яка ефективно працює на основі добросусідських відносин і непридатна для великих міст, яким потрібен політичний і адміністративний лідер. У *Великій Британії* муніципальні ради щорічно обирають своїх голів (мери, лорд-мери), які не мають реальних виконавчих функцій, впливу на роботу адміністративного апарату муніципалітету, оскільки керівництво тут зосереджене в кількох комітетах, які формуються радою. Роль голови зводиться до ведення засідань і зовнішнього представництва. У землях

Німеччини бургомістр (обербургомістр) обирається населенням або радою, але має більші повноваження: опротестувати рішення ради, зупинити їх виконання тощо. Це вища посадова особа місцевої влади, представник уряду відповідної землі [284, с.131-132; 285, с.41; 286, с.188; 289, с.117].

Обрання одноособового виконавчого органу (голови виконавчого апарату) радою притаманне *Австрії, Данії, Франції, Чехії, Іспанії, латиноамериканським країнам, Єгипту, Тунісу* і т. д. У *Франції*, наприклад, муніципальна рада обирає з числа своїх членів мера та його заступників на шість років. В комунах з населенням більше 3,5 тис. жителів, де вибори радників проводяться за партійними списками, мером стає особа, яка очолює партійний список. *Французький* мер здійснює свої повноваження під подвійним контролем – муніципалітету і префекта відповідного департаменту. Тимчасово, на три місяці, мер може бути відсторонений від посади міністром внутрішніх справ, а остаточно – рішенням уряду. Така практика отримала поширення і в *латиноамериканських країнах*, наприклад *Мексиці*, на Сході – в *Єгипті, Тунісі*, інших. В *Угорщині* система обрання мера залежить від кількості жителів: якщо більше 10 тис. – бургомістри обираються представницькими органами, а якщо менше – населенням [284, с.131; 285, с.41-42; 286, с.188; 289, с.117].

Колегіальні виконавчі органи в основному обираються представницькими органами місцевого самоврядування. В *Італії* обласна рада на першому засіданні обирає зі свого складу голову й інших членів джунти – виконавчого органу ради, що виконує рішення ради, представляє на її засідання проекти обласних планів, бюджетів, схеми програм розвитку, координує їх здійснення, управляє їх майном. В деяких німецьких землях (*Гессен, Бремен, Кіль, Франкфурт*) на низовому рівні утворюють колегіальний орган – магістрат. Він обирається представницьким органом зі свого складу і включає від 6 до 12 членів, в тому числі і бургомістра. У *Фінляндії* комунальний представницький орган – збори уповноважених – обирає комунального керівника – мера, який є вищою посадовою особою комуни і відповідає за ведення господарських справ. Проте виконавчим органом комуни є не мер, а колегіальний орган – комунальне управління, що також обирається

зборами уповноважених. Колегіальні виконавчі органи місцевих рад функціонують в *Бельгії, Нідерландах, Швеції*, великих містах *Данії* [284, с.131-132; 285, с.42; 286, с.189; 289, с.118].

Своєрідним колегіальним виконавчим органом є «*контрольна рада*» (рада контролерів), яка утворюється муніципальними радами *канадської провінції Онтаріо* в містах з населенням від 100 тис. Вони складаються з мера і чотирьох контролерів (у містах з меншою кількістю жителів за їх згодою це мер і 2 контролери). Контрольна рада на колегіальній основі керує поточною діяльністю муніципального апарату, призначає глав департаментів муніципалітету, представляє проєкт бюджету. Її члени, як правило, очолюють окремі комітети муніципальної ради. Вагома роль даного органу в муніципальному управлінні забезпечується тим, що муніципальна рада може відмінити рішення контрольної ради лише більшістю у 2/3 голосів [285, с.42; 286, с.189].

Колегіальні виконавчі органи місцевих рад характерні для радянської системи місцевої влади (*Китай, Куба*). У *Китаї* виконавчими органами місцевих зборів народних представників є місцеві народні уряди, відповідальні перед зборами народних представників і вищестоящими державними органами. Роботою їх урядів керують: губернатори провінцій; голови автономних районів; мери міст; начальники повітів, районів; владні старшини і селищні старости [285, с.42-43; 286, с.189].

У ряді країн одноособовий виконавчий орган обирається безпосередньо населенням, що формує його досить сильні позиції в системі місцевої влади і породжує проблеми з представницькими органами, які будуються на основі «*системи противаг*». У більшості великих міст США є класичний варіант системи стримувань і противаг, відомої як система «*сильний мер – рада*». Сильний мер повинен бути лідером муніципалітету, відповідальним за його курс і розробку програм міського розвитку. За такою системою мери були наділені адміністративними повноваженнями, що й було зафіксовано в хартіях міст *Бостон, Бруклін* (в час, коли він ще не був частиною *Нью Йорка*). Було відповідно скорочено число чиновників, які вибирались прямими виборами, а також кількість

різних напіваавтономних організацій, які здійснювали функції місцевого управління. Ці функції передавались відповідним муніципальним департаментам, які діяли під контролем мера. Ця система певною мірою копіює загальнонаціональну форму правління *США* і систему управління штатами з характерною для них інтегрованою адміністративною структурою і концентрацією виконавчих повноважень в руках президента, губернатора. Рада у такій системі небагаточисельна за складом (5-9 чол.). Обраний населенням мер має право вето на рішення муніципальної ради, готує рекомендації, призначає і звільняє муніципальних чиновників, розподіляє повноваження між муніципальними департаментами, здійснює їх реорганізацію, самостійно вирішує багато проблем управління. Будучи лідером, мер представляє інтереси міста у відносинах з центральним урядом і владою штату. Система передбачає, що мер повинен бути одночасно й політичним лідером і вмілим адміністратором, але ці якості далеко не завжди можуть поєднуватись в одній людині. Щоб ліквідувати ці недоліки було запроваджено посаду так званого головного адміністратора. Даний чиновник призначається мером і до його функцій входить надання технічних та професійних порад, а також здійснення певної частини адміністративних повноважень мера, координація повсякденної діяльності муніципалітетів, що звільняє мера від рутинної адміністративної роботи і дає можливість концентрувати зусилля на політичних питаннях. Вперше така посада була введена у 1931 р. у *Сан-Франциско*. Більш широке впровадження інститут адміністративного чиновника отримав після II світової війни, коли почав він вводитись у великих містах *Новий Орлеан*, *Філадельфія*, *Нью-Йорк* [285, с.43; 286, с.189; 289, с.118].

Подібна система функціонує в німецьких землях *Баварія* та *Баден-Вюртемберг* («Південнонімецька рада»), *Канаді*. Безпосередньо населенням обирається багато мерів муніципальних рад в *Канаді*, але на відміну від *США*, там немає заборони на неодноразове переобрання, а термін повноважень не перевищує 2-3 роки. Адміністративні повноваження не такі значні, і тому їх визначають як проміжні [284, с.133; 285, с.43-44; 286, с.189].

У Японії населенням обираються голови виконавчої влади адміністративних одиниць, так звані головні виконавці: а) губернатори в префектурах; б) мери в муніципалітетах; в) старости в селах. Глава має значну самостійність відносно місцевої ради і виступає в якості представника уряду. Головний виконавець може перебрати на себе повноваження ради, її розпустити тощо. У свою чергу, місцевий представницький орган може відсторонити його від посади більшістю голосів [285, с.44; 286, с.189].

Значно рідше колегіальний виконавчий орган обирається безпосередньо населенням. В Португалії колегіальним органом муніципії є муніципальна палата, члени якого обираються громадянами, які проживають на даній території. До складу даної палати входять від 5 до 11 осіб (у Лісабоні 17 осіб) [285, с.44; 286, с.189; 291, с.224].

Виконавчий орган може не вибиратись, а призначатись державою. Така практика зустрічається у Бельгії, Нідерландах, Люксембурзі, де мер або бургомістр призначається главою держави за пропозицією відповідної муніципальної ради. Наприклад, у Люксембурзі виконавчими органами місцевого самоврядування є правління і мери (бургомістри), які водночас є місцевими органами державної влади, які, як правило, призначаються главою держави за рекомендацією рад з їх складу. У Нідерландах бургомістри і королівські комісари в провінціях призначаються центральним урядом після узгодження з представницькими органами громад і провінцій [284, с.132; 285, с.44; 286, с.189; 291, с.63, 184, 176-177].

У системі стримувань і противаг місцевої влади можуть використовуватися й комбіновані способи формування виконавчих органів. У США поширена система «рада – менеджер». Практика отримала втілення в 1908 р. в місті Стаунтон, муніципальна рада якого найняла «генерального менеджера» для здійснення адміністративних функцій у рамках системи «слабкий мер – рада». Хартія міського управління, яка передбачає функції цієї системи, була вперше прийнята у 1912 р. в місті Самтер, потім в Дейтоні. З 1915 р. Хартія функціонувала вже у 49 містах, нині у півтори тисячі. Головна риса системи – прагматичний підхід до питання

міського управління, коли акцент робиться на ефективності. Переваги полягають у тому, що управлінські функції здійснює професіонал, який не зобов'язаний проходити сито передвиборчої боротьби. Потенційне коло кандидатів широке. Своїх помічників менеджер також вибирає не з політичних міркувань, а за діловими якостями. За такої системи мер отримує можливість сконцентрувати увагу на стратегічних питаннях міського розвитку. Але така система вважається не прийнятною для великих міст (з політичної точки зору). В рамках її можливі конфлікти між мером і управляючим. Така система функціонує в 40% американських міст середньої величини з населенням від 25 до 250 тис. жителів. Також вона поширена в невеликих містах *Канади*, але відрізняється рядом параметрів. *Канадські* ради більш чисельні і мають впливові комітети. Мер практично завжди вибирається населенням, а не радами, і має більш широкі повноваження та вищий оклад, ніж в *США*. Тобто реальні владні повноваження управляючого в *Канаді* великою мірою обмежені. Інститут «*муніципального менеджера-управляючого*» існує і в ряді європейських країн – *Німеччині, Ірландії, Норвегії, Фінляндії, Швеції* [284, с.132; 285, с.44-45; 286, с.189; 289, с.118-119].

Існує система стримувань і противаг в місцевому самоврядуванні, коли представницький орган є одночасно і виконавчим. У *США* функціонує так звана «*комісійна форма*» місцевого управління, в рамках якої існує рада (комісія), обрана населенням («*рада комісіонерів*» з 3-7 членів), що є одночасно представницьким і виконавчим органом. Кожний з комісіонерів очолює один чи декілька функціонально пов'язаних департаментів. В одних містах (великих) кандидати на виборах в раду комісіонерів радше балотуються на пост глави певного департаменту, в інших розподіл повноважень між комісіонерами здійснюється після виборів. У рамках даної системи відсутня певна одна особа, яка виконує функції глави міської адміністрації, просто хтось із них наділяється титулом мера. Але він не має особливих владних повноважень, а лише головує на засіданні ради і виконує представницькі функції, інколи комісіонери самі вибирають його з своїх рядів, або мером автоматично стає особа, яка набирає серед комісіонерів найбільшу кількість голосів. Для вказаної системи характерна велика кількість різних

напіваавтономних організацій, які самостійно здійснюють окремі муніципальні функції. Головні переваги цієї системи – швидкість прийняття рішень, відсутність зловживання з нарізкою виборчих округів, відсутність протистояння між мером і радою, визначення міської політики тими особами, які в подальшому будуть займатись їх реалізацією. Але оскільки вона не мала стримувань і противаг, скоро проявились її недоліки: безконтрольність і кругова порука серед комісіонерів (не чіпайте мій департамент, а я не буду ваш). Не було єдиного адміністративного і політичного керівництва, ускладнювалась координація діяльності різних департаментів. На практиці діяло кілька міських урядів, які рідко проводили засідання разом. Комісіонерам часом не вистачало потрібної кваліфікації, конкретних технічних знань, необхідних для керівництва муніципальним департаментом. Будучи професійними політиками вони рідко були гарними адміністраторами. Виявилась неадекватність системи з точки зору представництва інтересів різних меншин. Популярність її падала, а з 30-х років частина міст від неї взагалі відмовилось. Нині система діє лише у 5% міст зі слабо вираженими соціальними протиріччями на півдні і північному сході *США* [285, с.45-46; 286, с.189; 291, с.249-251].

Відмінною рисою місцевого самоврядування в більшості штатів *США* є відсутність єдиного виконавчого органу влади, коли, поряд з муніципальними радами, місцеве населення обирає цілий ряд посадових осіб – керівників виконавчих служб, формально незалежних у своїй діяльності від представницького органу. У різних штатах число цих виборних посад різниться, але найбільш типовими є посади шерифа, прокурора (аторнея), казначея (скарбника), коронера, асесора, аудитора, реєстратора, суперінтенданта шкіл, землеміра [292, с.97; 293].

У *Швеції*, наприклад, існують виборні ревізори, які здійснюють внутрішній муніципальний самоконтроль, що виявився найбільш ефективний вид контролю, на відміну від судового чи урядового (юридичного, економічного, політичного) [284, с.124].

Цікавим з приводу застосування виборних посадових осіб виконавчих органів є приклад *Польщі*, де гміни поділено на своєрідні допоміжні одиниці:

солтиства – у сільській місцевості, та мікрорайони – у містах і також міста, якщо їх більше ніж одне на території гміни. Засади утворення таких допоміжних одиниць регулюються статутом гміни, а організацію та повноваження солтиства/мікрорайону встановлює рада гміни. Сільські збори являють собою орган ухвалення рішень, які виконує солтис, обраний мешканцями цієї ж одиниці. У мікрорайонах рішення приймає рада, а виконавчим органом є правління з керівником. Статутом також може бути встановлено, що органом прийняття рішень у мікрорайоні є загальні збори мешканців [294, с.271].

В доповнення вартим уваги є законодавство про місцеве самоврядування *Швеції*, де надано більшої автономності у створенні своїх організаційно-правових форм існування місцевого самоврядування на рівні громад і округів, які формалізовано у три системи стримувань і противаг управління громадою: секторальну, територіальну та функціональну. Остання, функціональна система, становить інтерес тому, що функція замовника відділяється від функції управління. Комітет утворюється як орган замовника, а не управління. Так, на конкурсній основі визначається фірма чи муніципальна служба, яка здійснюватиме організацію роботи громадського транспорту. Його функція – оплата цих послуг. Це поліпшує і здешевлює надання послуг, зменшує вплив виборних представників на діяльність общини [284, с.124-125; 287, с.88].

Взаємини між представницькими і виконавчими органами в різних країнах різні. В одних розподіл влади на місцевому рівні не визнається і представницькі органи володіють повнотою влади, наданої місцевому самоврядуванню. Офіційний глава муніципалітету обирається радою, може діяти тільки від його імені і на виконання його функцій (*Данія, Фінляндія, Австралія, США і Велика Британія*, де застосовується система «слабкий мер – рада»). Виконавчі органи в цих випадках підлеглі представницьким [284, с.133; 286, с.190].

У *Німеччині*, країнах *Північної Європи*, *Японії*, *США*, де застосовується система «сильний мер – рада», здійснено чіткий розподіл влади на місцях. Виконавчі органи володіють відносною самостійністю і протистоять політиці представницьких рад. Спостерігається тенденція чіткого розмежування їх

повноважень. У *Бельгії* виконавчі органи муніципальних рад наглядають за управлінням місцевими справами, збором доходів, виконують рішення ради, управляють суспільною власністю і кадрами муніципальних служб. У *Великій Британії*, що традиційно відмовлялася від розподілу влади на місцях, Закон про місцеве управління (2000 р.) зобов'язав усі ради сформувати самостійний орган виконавчої влади, до якого входять обраний населенням мер, його помічники або управляючий, призначений радою [284, с.133; 286, с.190].

Як вірно стверджує професор В.В.Ладиченко, в сучасній юридичній науці немає загальновизнаної концепції основ організації державної влади. Стосовно влади народу, так само як і стосовно влади держави, доречно говорити про її єдність і поділ. Влада народу єдина, суверенна і водночас розділена між самим народом (безпосередні форми її здійснення), державою, місцевим самоврядуванням і громадським суспільством (опосередковані форми здійснення влади народу) [295, с.92, 94].

Таким чином, на прикладі організаційно-правових форм місцевого врядування зарубіжних країн можна зробити висновок, що кожна країна протягом своєї історії методом спроб і помилок творить свою систему стримувань і противаг в організації місцевого самоврядування та відповідну нормативну базу, яка регулює діяльність органів місцевого самоврядування. І таким колосальним досвідом місцевого самоврядування зарубіжних країн не слід нехтувати.

3.2. Шляхи та перспективи оптимізації системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування територіальних громад

Один з авторів проєкту Конституції України професор В.В.Костицький визнає, що при підготовці проєкту Основного Закону у його розробників не вистачило часу для опрацювання моделі місцевого самоврядування, яке вже за цими конституційними вимогами є владою територіальної громади, має задекларовану майнову і бюджетну автономію [296, с.3-6].

З часу проголошення незалежності України науковці охарактеризували періоди зміни моделей місцевого самоврядування:

- 1990-1992 рр. – модель повновладдя рад (радянська влада);
- 1992-1994 рр. – французька (європейська континентальна) модель;
- 1994-1995 рр. – англосаксонська модель;
- 1995-1996 рр. – іберійська модель;
- 1996 р.- по нині – повернення до французької моделі [203, с.16; 297, с.103].

Єдиний виняток було зроблено для столиці–міста Києва, яке має подвійний муніципально-регіональний статус, де спеціальним законом було встановлено фактично іберійську модель місцевого самоврядування. При цьому в самому Законі такий підхід чітко не зафіксований. Лише шляхом системного тлумачення низки норм Конституції та законів *«Про місцеві державні адміністрації»* та *«Про столицю України – місто-герой Київ»* Конституційному Суду України вдалося визначити, що Київську міську державну адміністрацію шляхом призначення Президентом України має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою [203, с.16].

Місцеві ради, їх виконавчі органи та сільські, селищні, міські голови є між собою взаємозалежними структурними елементами місцевого самоврядування.

Аналіз чинного законодавства, як стверджує П.М.Любченко, дає можливість зробити висновок, що на місцевому рівні спробували запровадити своєрідну *«систему стримувань і противаг»*. Разом з тим, зарубіжний досвід свідчить, що в системі місцевого самоврядування частіше забезпечується не рівновага *«влад»*, а пріоритет однієї із *«влад»* при обмеженнях і стримуваннях з боку іншої *«влади»*. Також можна виділити ще одну тенденцію: чим менша адміністративно-територіальна одиниця, в рамках якої здійснюється місцеве самоврядування, тим менш контрастний поділ *«влад»*, і навпаки, він зростає при збільшенні відповідних територій. Практика свідчить, що ніяка система управління не гарантує відсутності конфліктних ситуацій, тому в законодавстві потрібно закріпити не тільки систему стримувань і противаг між представницьким органом, виконавчими органами і

головою громади, а розробити процедури розв'язання можливих суперечок між ними.

Розподіл компетенції між сільською, селищною, міською радами і їх виконавчими органами – це питання не стільки організаційно-технічне, а перед усім соціально-політичне. Від того, як у нормах права визначена роль рад у вирішенні питань місцевого значення, і як ці норми реалізуються в житті, залежить ступінь реального впливу представницького органу і громади на розв'язання цих питань. Закон України *«Про місцеве самоврядування в Україні»* вирішив проблему співвідношення представницьких і виконавчих органів у сфері місцевого самоврядування радикальним способом й одноманітно для усієї держави. Законодавець відкинув усі спроби допустити використання інших моделей взаємовідносин представницьких і виконавчих органів. Між тим, світова практика свідчить про те, що навіть в одній країні може використовуватися кілька моделей місцевого самоврядування.

Сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих виконавчим органам. В основі такого розмежування лежить перелік функцій, які повинен реалізовувати відповідний орган [243, с.149-151].

Саме така система стримувань і противаг – модель *«сильний голова – рада»*, запроваджена в Україні, коли пріоритет законодавцем надано *«сильному голові»*, при обмеженнях (контролі) і стримуваннях з боку представницького органу – ради.

Можна виділити дві ключові сфери діяльності органу місцевого самоврядування й окреслити головні напрямки роботи представницького і виконавчого елементів. По-перше, це дослідження й визначення поточних і перспективних потреб населення, задоволення яких воно очікує від органів місцевого самоврядування, визначення пріоритетів у їх задоволенні й у відповідному розподілі фінансових ресурсів, прийняття принципів рішень щодо *«правил гри»* на регіональному ринку, постановка нагальних завдань перед виконавчими органами. Все це – головний напрямок діяльності представницьких

органів місцевого самоврядування, депутати яких репрезентують всіх верств громади: різних груп населення, підприємців і підприємств, політичних партій та рухів.

Друга сфера – професійне розв’язання проблем і завдань розвитку громади в умовах завжди обмежених ресурсів, шляхом підготовки для затвердження місцевою радою рішень щодо створення відповідної системи управління й комунальних організацій, а також конструктивної взаємодії з виробничими, громадськими, іншими організаціями та органами місцевої виконавчої влади. Це предмет діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. Розуміння ролі й місця кожної з владних «гілок» у межах реалізації функцій місцевого самоврядування допомагає більш чітко визначити сфери їх впливу і відповідальності, критерії ефективності роботи, сприяє побудові раціональної системи прийняття стратегічних управлінських рішень щодо розвитку регіону [243, с.154].

Ідея найбільш оптимальної системи стримувань і противаг місцевого самоврядування полягає в забезпеченні умовного балансу між основними її структурними елементами: представницьким органом (радою), сільським, селищним, міським головою та виконавчими органами місцевого самоврядування з колегіальним виконавчим комітетом на чолі.

Як констатував Конституційний Суд України ще у рішенні № 1-рп/2000 від 9 лютого 2000 року (справа про місцеве самоврядування): Конституція України, запровадивши обрання сільського, селищного, міського голови безпосередньо територіальною громадою, не урівноважила його статус зі статусом сільської, селищної, міської ради [259].

В межах законодавства особливості функціонування структурних елементів «*триалістичної*» системи місцевого самоврядування можна врегулювати шляхом прийняття статуту територіальної громади.

На думку П. М. Любченка, в правовому аспекті завданням статутів територіальних громад є своєрідне узагальнення законодавства, що регулює місцеве самоврядування і діяльність його органів. Норми, що стосуються місцевого

самоврядування, містяться в законодавчих актах, кількість яких настільки велика, що вони малодоступні не тільки для населення, але і для фахівців. Статути повинні оптимально їх відтворювати або містити посилання на нормативні акти, щоб уникнути надмірної громіздкості, викладати в логічно впорядкованому вигляді й адаптувати їх до місцевих умов, тим самим полегшувати роботу із законодавством, що в свою чергу буде сприяти формуванню у населення правильних, достатньо повних уявлень про те, як влаштований і працює механізм місцевого самоврядування, як громадяни зможуть його контролювати і брати участь у його роботі [243, с.82].

На наше переконання, для збалансування організації стримувань і противаг в діяльності органів місцевого самоврядування необхідно в першу чергу підсилити повноваження колегіальної місцевої ради, її постійних комісій та представників громади – депутатів, а також колегіального виконавчого комітету, на противагу єдиначальному голові громади шляхом удосконалення (а також випровадження деяких прогалин) в діючому законодавстві. Перш за все це стосується органів представницьких рад, а саме – постійних комісій.

Так, на нашу думку, законодавцю варто закріпити можливість за рішенням ради обрання усіх голів постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування на постійній основі, а не тільки голів постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад, як встановлено зараз. При цьому для місцевих рад варто закріпити саме «можливість», а не обов'язок такого обрання. Тобто рада може за власним рішенням визначати які саме голови постійних комісій повинні працювати на постійній основі, а які залишити на громадських засадах. Така практика в законодавстві України передбачена для представницького органу Кримської автономії – Верховної Ради Автономної Республіки Крим (стаття 4 Закону України «*Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим*») [298].

Також, потребує врегулювання в чинному законі норма про встановлення кворуму для правомочності засідань постійних комісій. Сьогодні кворум становить не менш як половина від загального складу комісії. Проте кількість голосів,

необхідна для прийняття висновків і рекомендацій, становить більшість голосів від загального складу комісії. Таким чином, є певний дисбаланс у встановленні кворуму і кількості голосів, необхідних для прийняття висновків і рекомендацій.

Таке підсилення постійних комісій підняло б вагу цих колегіальних органів в системі місцевого самоврядування, а також їхню представницьку природу та умовно б зрівняло голів постійних комісій, обраних радами на постійній основі, з положенням інтегрованих в місцеву раду голів громад, які також працюють в ній на постійній основі. В силу реформи децентралізації, укрупнення та об'єднання територіальних громад, збільшення обсягу повноважень та відповідальності місцевого самоврядування в ОТГ, надання можливості підсилення місцевих рад головами комісій на постійній основі надало б більшої ваги саме радам у здійсненні контролю за їхніми виконавчими органами та забезпечило б професійність і якість роботи у внутрішній діяльності депутатів місцевих рад.

Щодо статусу депутатів місцевих рад: на нашу думку досить доцільним була б зміна найменування представників громади в місцевих радах з «*депутат*» на «*радник*» або «*муніципальний радник*», так як це має відношення до історичного минулого України, коли до складу міських рад магістратів на магдебурзькому праві входили «*райці*», в громадських радах на Західній Україні за австрійського устрою обирались «*радні*». Саме «*радники*» є членами представницьких муніципалітетів нині в західних країнах Європи і таку ж назву було запропоновано в проєкті Конституції 1992 року. Таке перейменування було б удосконалюючою формою в загальному устрої країни та підкреслило б відокремленість місцевих рад, у складі *радників*, від парламенту держави, у складі *депутатів*.

У якості збалансовуючого фактору, у законодавстві про місцеве самоврядування варто закріпити положення про те, що зайняття депутатом місцевої ради посади, не сумісної з депутатським мандатом, тягне за собою автоматичне припинення його повноважень з моменту зайняття такої посади, яке давним давно закріплене для депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (стаття 6 Закону України «*Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим*»), проте напряду відсутнє у Законі України «*Про місцеве самоврядування в*

Україні» [182; 298]. Адже дуже частим є суміщення статусу депутата місцевої ради та виборної посадової особи в системі виконавчих органів цієї ж ради, такої як заступник сільського, селищного, міського голови, що є свідомим порушенням законодавства, на яке йдуть перш за все сільські, селищні, міські голови з метою закріплення до себе лояльності депутатів своєї ради.

Відсутність *присяги* депутата місцевої ради – також є суттєвою прогалиною в законодавстві. Присяга є досить вагомим інструментом в підвищенні відповідальності виборних осіб по відношенню до виконання наданих їм обов'язків, а також досить дієвим дисциплінарним стимулом по дотриманню норм чинного законодавства.

Щодо актів, які ухвалює місцева рада, то на нашу думку вони мають підписуватись колегіально – головою та секретарем ради, які підписують протокол пленарного засідання сесії. Це стосується і рішень колегіального виконавчого комітету, які аналогічно мають підписуватись головою та керуючим справами (секретарем) виконавчого комітету. Таким чином, буде підкреслено саме колегіальний принцип у прийнятті актів, а також спільну відповідальність ключових посадових осіб ради за ухвалені рішення.

Досить цікавим з приводу найменування актів, які ухвалює Рада, є приклад Львівської міської ради. Справа в тому, що згідно ст. 59 Закону України «*Про місцеве самоврядування в Україні*» Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Проте Львівська міська рада пішла далі і деталізувала в своєму регламенті які саме акти вона приймає (стаття 62 Регламенту Львівської міської ради 6-го скликання). Так, на пленарних засіданнях Рада може приймати нормативні та інші акти у формі: ухвали – рішення Ради, прийнятого у межах її компетенції для досягнення певної цілі, що спричинює певні юридичні наслідки; доручення – рішення Ради, що стосується органу чи посадової особи Ради і містить зобов'язання або повноваження до одноразової дії; звернення – рішення Ради, зверненого до непідпорядкованих Раді суб'єктів із закликом до певних дій та ініціатив; заяви – рішення Ради, що містить у собі виявлення позиції Ради з певних

питань; процедурне рішення – рішення, прийняте Радою з процедурних питань [299].

На нашу думку, це є досить корисною деталізацією, яку варто закріпити на законодавчому рівні для всієї країни, адже існує об'єктивна плутанина між актами, які ухвалює рада та які приймає виконавчий комітет, бо вони мають спільну назву – рішення.

Також, на наше переконання, однією з вад статусу депутатів місцевих рад є їхня робота в представницьких органах місцевого самоврядування без відриву від виробництва, тобто фактично на громадських засадах. По-перше, ця обставина є прямою небезпекою щодо дотримання антикорупційного законодавства, адже ухвалюючи надважливі рішення щодо розпорядження мільйонами коштів місцевого бюджету, а також значними ресурсами громади (будівлі, споруди, земельні ділянки тощо), призводить до «спокуси» скористатися правом вирішального голосу в раді з метою отримання матеріальної вигоди.

А по-друге, моральність депутатів місцевих рад нерозривно пов'язана з моральністю самого суспільства, тобто відповідність політиків моральним нормам не завжди є пріоритетом для виборців. Очікування виборців від депутатів часто є нереалістичними та такими, що більш характерні для патерналістичного суспільства. Як стверджував один із місцевих депутатів: «Для виборця, судячи з численних зустрічей, це має бути людина, яка не спить, не їсть, не заробляє, і з гайковим ключем у руках. Тому що він повинен бути завжди готовий поремонтувати унітаз. І з лампочкою в роті.» Тож, особливо під час виборів, частина громадян сприймають депутата як чарівника, який має обдаровувати виборців матеріальними благами [300].

До принципів, які визначають етичну поведінку депутатів, належать: *взаємність* (депутат має ставитися до інших так, як хоче, щоб вони ставилися до нього); *відповідальність* (депутат не має давати обіцянок, які не збирається виконувати, а також змінювати політичні табори після обрання до ради); *повага* (депутати мають поважати один одного, незалежно від партійної приналежності); *самостійне прийняття рішень* (політичні партії не мають права диктувати

депутатам, як їм голосувати); *готовність домовлятися* (депутати мають домовлятися, а не битися/сперечатися).

До проявів неетичної поведінки, які роблять роботу рад неефективною, відносилися намагання принизити опонента, неповага до присутніх; перехід на особистості, критика фізичних вад; відмова надавати коментарі журналістам; постійні бійки; суперечки замість прийняття рішень; бездоказові звинувачення у корупції; замовчування незаконного розподілу майна громади; надання переваги особистим інтересам [300].

Питання оплати праці депутатів місцевих рад є дискусійним в суспільстві. Тому, як і з головами постійних комісій на постійній основі, варто закріпити саме *«можливість»*, а не обов'язок виплати заробітної плати депутатам, як фактор підвищення відповідальності перед суспільством (громадою) та державою (правоохоронними органами) за якість своєї діяльності та роботи в представницькому органі (відвідування сесій, робота в постійних комісіях, представництво інтересів виборців перед чиновниками, тощо).

Досить характерною є ситуація з депутатським посвідченням та нагрудним знаком депутата місцевої ради, які до недавніх пір регулювався документом радянської доби: постановою Президії Верховної Ради Української РСР *«Про внесення змін до опису посвідчення депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР»* від 12 березня 1990 року №8932-XI, що була чинною до 2022 року [301]. За приписами статті 9 Закону України *«Про статус депутатів місцевих рад»* зразки посвідчень і нагрудних знаків депутата місцевої ради, а також положення про них затверджуються Верховною Радою України. Проте такого положення досі немає.

В устрої виконавчих комітетів, на нашу думку, варто підсилити прогалину щодо статусу членів виконавчого комітету, адже їхній статус в чинному законодавстві взагалі відсутній. На локальному рівні місцеві ради приймають регламенти виконавчих комітетів, які хоч якось вирішують цю законодавчу прогалину. Проте прийняття виконкомами своїх регламентів законодавством також не передбачене, на відміну від регламентів рад.

В суспільстві та серед науковців зокрема продовжується дискусія щодо вибору оптимальної системи стримувань і противаг місцевого самоврядування: «*сильний голова – слабка рада*», «*сильна рада – слабкий голова*» або інші варіанти.

Існує наукова думка, що для оптимальної діяльності органів місцевого самоврядування варто розділити повноваження сільських, селищних, міських голів як голови виконавчого комітету та головуючого представницького органу. Прикладом такого розділення є *Естонія*, де представницьким органом місцевого самоврядування є муніципальна рада (*volikogu*), яка обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на три роки. Рада обирає голову, який не може бути мером, і заступника голови. Головою муніципалітету є мер, якого, відповідно до закону або муніципального статуту, обирає муніципальна рада строком на три роки. Мер не може бути головою ради та формує муніципальні органи влади [258, с.40-49].

На нашу думку, така ідея заслуговує на існування хоча б з тієї причини, що Рада має бути самостійним елементом зі стримуючими важелями на противагу повноваженням голови, який на сьогодні поєднує повноваження головуючого представницького органу з правом «*врахувального*» голосу та голови всієї виконавчої вертикалі місцевого самоврядування, що призводить до умовного «*всевладдя*» такої посадової особи та є істотною ознакою дисбалансу в системі стримувань і противаг в устрої місцевого самоврядування. Образно кажучи, сьогодні організація місцевого самоврядування має форму піраміди на чолі якої стоїть посада голови громади, на якій все «*замикається*», чого не має бути в системі стримувань і противаг, де має бути баланс рівноправних партнерів – «*стовпів*», що взаємно підтримують «*дах*» – муніципальний устрій, а не переважання одного елементу над іншими. Як аналогію можна взяти устрій районних/обласних представницьких рад та їхніх виконавчих органів – районних/обласних державних адміністрацій, де кожен з цих органів очолює свій голова. Але розподіл повноважень між ними дозволяє не тільки співіснувати, а й бути партнерами.

В муніципальному устрої, щоб не створювати окрему посадову особу та попередити можливу конкуренцію місцевої ради з сільським, селищним, міським головою за владу, головування в раді потенційно можна закріпити за *секретарем ради*, якому доцільно надати найменування та статус, наприклад: *заступник голови – секретар ради* (подібний до посади і статусу, які надано *заступнику міського голови – секретарю Київської міської ради*, з правом очолювати окремий структурний підрозділ для обслуговування виключно ради та її постійних комісій – *секретаріату*, а також можливістю видавати власні розпорядчі акти в межах представницької ради – наприклад: *доручення*). Запобіжником від імовірної конкуренції між головою та секретарем за владу залишиться «*право першої пропозиції*» голови при обранні секретаря на першому засіданні, а також проста більшість голосів (50% + 1), необхідна для цього. Тобто *секретар ради* має залишитись компромісною фігурою між радою та головою і свого роду партнером голови у здійсненні спільної роботи на користь громади, а не власних політичних амбіцій.

З метою контрасигнування дій сільського, селищного, міського голови щодо виключних повноважень ради вважаємо доцільним також на законодавчому рівні покласти відповідальність щодо зберігання та використання гербової печатки сільської, селищної, міської ради саме за *секретарем ради*, що є тією адміністративною посадою, яку обіймає один з депутатів, наділений представницьким мандатом та довірою більшості зі складу ради. Тому досить логічним видається наділення цієї посадової особи повноваженням «*утримувача гербової печатки*», що також підсилило б вагу цієї посадової особи в системі місцевого самоврядування як «*другої особи в громаді після голови*».

В науковому середовищі поширена думка, що важливим для обмеження владних прерогатив органів влади є чітке законодавче визначення «*функцій загальних справ*», тобто найбільш загальних напрямів розвитку та забезпечення нормальної життєдіяльності держави. Це підтримується «*системою стримувань та противаг*», яка в децентралізованій державі має діяти у вертикальному і в горизонтальному напрямках [239, с.14-15; 302].

Ґрунтуючись на цих твердженнях науковців, на нашу думку, в Україні після адміністративно-територіальної реформи та наділення сформованих спроможних територіальних громад повноваженнями, які до цього належали органам державної виконавчої влади, але залишаючи діючу структурну організацію місцевого самоврядування нереформованою, – це не шлях до розвитку, а консервація існуючих проблем.

Необхідно збалансувати механізми діяльності структурних елементів місцевого самоврядування шляхом чіткого розподілу повноважень між представницькими і виконавчими органами, без двозначностей у трактуванні законодавства. Але також варто поєднати контроль за органами місцевого самоврядування не тільки з боку держави (шляхом запровадження інституту *префектів*), але і зі сторони самої громади. Такий варіант можливий, в тому числі, через більш швидкоплинні місцеві вибори (2-3 роки), або ж застосувавши ротацію 1/3 частини складу представницьких рад через кожні 2 роки, а також обрання безпосередньо громадами (або затвердження радою) більшої кількості муніципальних посад (ключових керівників виконавчих служб, якими можуть бути керівник муніципальної правоохоронної структури (свого роду «*місцевий шериф*»), фінансовий ревізор (*аудитор*), казначей громади (*головний бухгалтер*), головний архітектор, тощо).

Такого ж висновку в питанні потенційного розвитку представницьких органів місцевого самоврядування дійшов П. М. Любченко, який пропонує зменшити приблизно наполовину число депутатів місцевих рад. А щодо терміну повноважень представницьких органів є сенс запозичити європейський досвід й на законодавчому рівні закріпити норму за якою мають оновлюватися: (а) сільські й селищні ради – повністю кожні 3 роки, (б) міські й районні в містах – наполовину кожні 2 роки, (в) районні й обласні ради – на третину щороку [290, с.60, 63].

Розвиваючи думку П.М.Любченка про скорочений термін скликань місцевих рад, в доповнення варто зазначити, що в місцевому самоврядуванні України, на нашу думку, залишається мало розвиненим механізм прямого народовладдя, на відміну від органів представницької демократії – рад. Така ситуація призводить до

того, що меншість (*виборні депутати та голова*) після виробів здійснюють реальну владу більшістю (*громадою*) не представляючи її реальних інтересів. А відсутність дієвих механізмів *відкликання* обраних громадою представників ставить останню у залежність від владного свавілля її ж обранців. Система органів місцевого самоврядування України побудована таким чином, що всі її органи орієнтовані на владу *Ради* з головою на чолі. І у випадку коли депутати та голова в *Раді* не знаходять компромісу, страждає передусім сама *громада*, яка нічого з цим не спроможна зробити. Таким чином, існуючий стан речей в устрою місцевого самоврядування можна назвати одним словосполученням *«радоцентрична система»* – устрій місцевого самоврядування, коли реальна влада орієнтована передусім на обрані представницькі інститути – *Раду з головою* на чолі.

На противагу *«радоцентричній системі»*, на наше переконання, в Україні як елемент системи стримувань і противаг варто розвивати такі *інститути прямого народовладдя* як місцеві референдуми, місцеві збори та громадські обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю). Для цього законодавцю варто передбачити в законодавстві перелік ряду *виключних повноважень*, які можуть прийматись лише на місцевих зборах та/або референдумах, таким чином відновивши важливий елемент прямого народовладдя в устрої місцевого самоврядування. Цифрові технології XXI сторіччя та запровадження електронного голосування мають сприяти реалізації такого механізму. Таким чином, від *«радоцентричної»* Україна перейде до *«громадоцентричної системи»* – устрою місцевого самоврядування, коли органи та посадові особи представницької демократії при ухваленні владних рішень мають орієнтуватись передусім на джерело своєї влади – територіальну громаду та рахуватись з її інтересами.

До нових виборних посадових осіб виконавчих органів місцевого самоврядування, які мають спадкове коріння в українській історії, відносяться *старости* [25, с.8-17]. Але сьогодні ці посадові особи вже не обираються населенням, як це було передбачено в 2015 році, а затверджуються представницьким органом (радою) за поданням голови. Таким чином, *старости*

втрапили представницький мандат та початкове значення представників інтересів населення *старостинських округів* у виконавчих органах ОТГ, адже тепер вони залежні передусім від голови та депутатів, які їх *«наймають»*, а не від виборців. До того ж триває пошук *«місця»* для цих посадових осіб в системі місцевого самоврядування, адже вводились старости як *«компроміс»* для працевлаштування голів тих громад, які припиняли своє існування при об'єднанні. Сьогодні ж, в результаті продовження реформи децентралізації, держава має закріпити за *старостами* певну роль: або ці посадові особи будуть керівниками територіальних *«офісів»* для надання адміністративних послуг населенню старостинських округів, або ж перетворяться на своєрідних *«територіальних помічників»* сільських, селищних, міських голів, за чийм виключним поданням вони тепер затверджуються представницькими радами на посаді.

На наше переконання, *старости* мають обиратись саме громадою, а *«запобіжником»* від можливих конфліктних ситуацій з головою буде можливість їх *«звільнення»* на підставі рішення ради. На території старостинського округу *староста* має виконувати чітку визначену тільки для нього функцію, наприклад, територіального адміністратора для надання адміністративних послуг з чітко визначеним обсягом таких послуг. Таким чином, ця посадова особа *«знайде»* своє місце в системі місцевого самоврядування і буде корисною для громади. У випадку ж дострокового припинення повноважень старости з різних причин, так як це виборна особа, яка має обиратися населенням, до проведення виборів варто закріпити за представницьким органом право призначення *«виконуючого обов'язки старости»*, наприклад: зі складу членів виконавчого комітету, як це практикувалося у 2015-2020 роках, коли після об'єднання (приєднання) територіальних громад, колишні сільські, селищні голови ставали *«в.о.старости»* до проведення виборів.

Україна – європейська країна, яка є членом Ради Європи з 1995 року та взяла на себе зобов'язання щодо дотримання європейських стандартів, зокрема, у сфері місцевої та регіональної демократії. Європейську хартію місцевого самоврядування було ратифіковано у 1997 році. А Додатковий протокол про право

на участь у справах органу місцевого самоврядування – у 2014 році. Реформа місцевого самоврядування та децентралізації залишається пріоритетом політичного порядку денного в Україні починаючи з 2014 року [303]. Сьогодні Україна – це вже країна громад. У 2020 році затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового та субрегіонального рівня і замість 11694 сільських, селищних, міських рад Уряд сформував 1469 територіальних громад, а замість 490 районів парламентом утворено 136. І на обох цих рівнях вже відбулися місцеві вибори. Для забезпечення сталого розвитку громад анонсовано розмежування повноважень між рівнями управління за принципом субсидіарності [304]. На шляху розбудови ефективного демократичного врядування за планом дій Ради Європи для України серед очікуваних результатів від реформ, зокрема, органи місцевого самоврядування та виборні представники мають володіти знаннями та інструментарієм, щоб здійснювати сучасне та ефективне управління ресурсами, а місцеві органи влади взагалі повинні підвищити прозорість своєї діяльності аби зміцнити довіру громадян до місцевих політичних суб'єктів та інституцій [305, с.28].

В амбітних планах впровадження ефективного врядування Уряд України працює над створенням сучасної системи місцевого самоврядування, яка сприяє динамічному розвитку регіонів та передає максимально можливу кількість повноважень на найближчий до громадян рівень – громадам [306]. В українському суспільстві, в тому числі і серед науковців, триває свіжа дискусія з приводу подальшого забезпечення сталого розвитку та ефективної системи місцевого самоврядування. Як констатують вчені на сьогоднішній день у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні [307, с.685]. Кожна країна протягом своєї історії методом спроб і помилок творить свою нормативну базу, яка регулює діяльність органів місцевого самоврядування. Не є виключенням і Україна [285, с.15].

В Україні з цього приводу існує безліч законів, які так чи інакше регулюють діяльність місцевого самоврядування: *«Про місцеве самоврядування в Україні»* (1997), *«Про службу в органах місцевого самоврядування»* (2001), *«Про органи*

*самоорганізації населення» (2001), «Про статус депутатів місцевих рад» (2002), «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (2009), «Про співробітництво територіальних громад» (2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015). Але держава не стоїть на місці і Президентом України вже анонсовано проєктування єдиного кодифікованого законодавчого акту про місцеве самоврядування – *Муніципального кодексу України* [308].*

На наше переконання, законодавцю варто було б звернути більшу увагу на місце, яке посідає місцеве самоврядування в державі. Адже до сих пір місцеве самоврядування в Україні має «*комунальний*» статус (право комунальної власності, комунальне майно, комунальні підприємства, установи, організації, аварійно-рятувальна служба). Ця плутанина призводить до того, що суспільство все частіше плутає «*комунальний*» статус місцевого самоврядування з *житлово-комунальним господарством*, хоча їх природа є в дечому спільною, проте абсолютно різною за характером діяльності, адже місцеве самоврядування охоплює набагато ширшу сферу діяльності, ніж «*вузькопрофільна*» житлово-комунальна функція. На нашу думку, досягти вирішення цього фундаментального питання можна було б заміною «*комунального*» статусу місцевого самоврядування на «*муніципальний*» (право муніципальної власності, муніципальні підприємства, установи, організації, муніципальні службовці (на зразок державних службовців), муніципальні рада, голова (а не сільські, селищні, міські ради, сільські, селищні, міські голови, різниця між якими «*стирається*» в силу об'єднання громад та децентралізації).

На підтримку прийняття *Муніципального кодексу* варто зауважити, що про подібну кодифікацію законодавчих актів наголошував ще професор В.В.Копейчиков у 1994 році, до якої він відносив Кодекс поведінки службовців місцевих органів влади і самоврядування, який існує в деяких країнах Заходу. В.В.Копейчиков обґрунтовував необхідність кодифікованого упорядкування положення про повноваження місцевої ради; повноваження і обов'язки членів ради, мера; склад, повноваження та обов'язки виконавчого органу. Він повинен містити положення про звітність виконавчого органу перед радою, закріплювати організаційну структуру, відповідальність службовців місцевих органів влади і

самоврядування за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків, за перевищення своїх повноважень. За допомогою цього кодексу місцеві органи державної влади, представники центральної влади на місцях координують, погоджують свою діяльність з органами самоврядування на місцях, можуть здійснювати у точно встановлених межах контроль за їх діяльністю [309, с.44-52].

На наше переконання, прийняття Муніципального кодексу додатково дозволило б об'єднати в єдиному законодавчому акті питання статусу голів громад, статуту територіальної громади, систематизувати муніципальні громадські ініціативи (слухань, консультацій, місцевих загальних зборів, муніципальних референдумів) [310, с.20-26]. А також закріплення *системи стримувань і противаг* в організації місцевого самоврядування в Україні, або ж декілька варіантів такої системи та можливості вибору *«оптимального»* варіанту стримувань і противаг для кожної конкретної територіальної громади шляхом її закріплення в статуті територіальної громади рішенням місцевої ради або референдуму. Варіантів безліч. То чому б не дозволити громадам вирішувати організаційно-структурну систему стримувань і противаг органів місцевого самоврядування дивлячись на свої особливості, територіальне місцезнаходження, склад населення та реальні спроможності?! Питання дискусійне, але не таке вже і безпідставне в силу можливості існування різних систем стримувань і противаг місцевого самоврядування в одній країні на прикладі зарубіжних країн.

Також, на нашу думку, законодавцю варто повсемірно у місцевому самоврядуванні запровадити та розвинути принцип розподілу повноважень не тільки між представницьким, виконавчими органами та головою громади, а й між ключовими посадами (*секретар ради, заступники голови, керуючий справами, староста*), до яких, на нашу думку, варто долучити таких чиновників як: *головний бухгалтер, головний архітектор*, а також, можливо, запровадити додатково посади *аудитора (ревізора)* та керівника муніципального правоохоронного органу (*шерифа муніципальної варті*). І хоча європейська континентальна муніципальна система, на відміну від англосаксонської, не практикує впровадження виборних

громадою чиновників (крім мера), все ж ідея запровадження таких виборних посадових осіб виконавчих органів заслуговує на увагу.

Що ж до питання: «Хто в громаді головний?», то на сьогодні відповідь однозначна – це сільський, селищний, міський голова, статус якого не збалансований зі статусом місцевих рад. Він поєднує в одній особі і головну посадову особу територіальної громади, який обирається безпосередньо населенням та інтегрований в систему місцевої ради, є головою виконавчого комітету за законом та головою відповідної ради за повноваженнями, одноособово в межах своїх повноважень видає розпорядження та є розпорядником бюджетних коштів.

Вінцем, який засвідчить закріплення результатів реформи місцевого самоврядування та децентралізації, після вже затвердженої незворотності європейського та євроатлантичного курсу України, буде внесення змін до Конституції щодо місцевого самоврядування та децентралізації. Тому, на нашу думку, для місцевого самоврядування варто конституційно закріпити поряд з принципом субсидіарності також і *принцип розподілу повноважень* між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Класифікація представницьких органів місцевого самоврядування в Україні на «сільські, селищні та міські» на сьогодні є скоріше даниною традиції, адже всі 1469 громад по суті є рівноправні між собою, мають однакову організацію та набір повноважень, що уніфіковано прописані в профільному законі та є реалізацією концепції спроможної ОТГ.

Підсумовуючи дослідження можемо констатувати, що реформа адміністративно-територіального устрою в Україні відбулася. Проте реформа місцевого самоврядування та децентралізації не завершена. Залишаються не вирішеними питання регіонального самоврядування та його виконавчих органів, а також оптимально-збалансована системно-структурна організація місцевого самоврядування на рівні громад на основі системи стримувань і противаг між ключовими муніципальними елементами: радами та головами громад. В Україні варто розбудувати свою власну систему стримувань і противаг в організації

місцевого самоврядування, в якій її органи та посадові особи діятимуть на основі балансу влади між собою і нестимуть відповідальність як перед державою, так і перед власними громадами за свої дії та/або бездіяльність.

Що ж до подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні, на сучасному етапі реалізації загальноєвропейської тенденції через поступовий перехід від систем управління громадами до системи «доброго врядування» («*good governance*») – демократичного, ефективного, адекватного сучасним завданням, прозорого, публічного та підзвітного громадськості місцевого і регіонального управління, державі варто впровадити демократичні методи самоврядування західних країн, в тому числі шляхом запровадження ефективного державного контролю, виборності ключових посадових осіб місцевого самоврядування з виконавчої вертикалі, переходу у самоврядуванні від «комунального» до сучасного «муніципального», кодифікацією законодавства про місцеве самоврядування та збалансування статусу і обсягу повноважень представницьких та виконавчих органів, і посадових осіб місцевого самоврядування. А також закріплення напрацьованих здобутків в Конституції України та уніфікації численного і розпорошеного законодавства в одному органічному законі – *Муніципальному кодексі України*.

Висновки до розділу 3

Представницькі органи місцевого самоврядування є обов'язковим структурним елементом системи місцевого самоврядування, його невід'ємною ланкою, атрибутом локальної демократії, яка має вирішальні повноваження щодо здійснення представництва інтересів громад. Вони існують на регіональному (у Швеції – ландстинги; в Німеччині – крайстаги; у Франції – генеральні ради в департаментах) та на муніципальному рівнях (місцеві або муніципальні ради (Італія, Латвія, Литва, Нідерланди, Австрія, Бельгія, Болгарія, Греція, Німеччина), місцеві або муніципальні збори (Грузія, Японія), асамблеї (Португалія, Сербія,

Чехія, Швеція), масліхат (*Казахстан*), громадське представництво (*Словаччина*)), які виступають від імені населення відповідної самоврядної одиниці (округ, союз общин, община (*Німеччина*), сільські та міські муніципалітети (*Іспанія, Португалія*), комуни (*Франція, Італія, Швеція*), парафії (*Велика Британія*), округи, міста, гміни, села (*Польща*), повіти і міста (*Естонія*) та ін.). До складу представницьких органів входять виборні громадами представники, які мають різні назви: депутати (*Словаччина, Казахстан*), муніципальні радники (*Франція, Іспанія, Велика Британія, США* та ін.).

У межах своєї компетенції місцеві представницькі органи можуть утворювати власні структурні підрозділи – комісії (комітети), які поділяються на постійні й тимчасові, галузеві, функціональні і територіальні. У країнах континентальної системи комітети і комісії, в рамках повноважень і компетенції представницьких органів, здійснюють підготовчі і контрольні функції. В англосаксонських державах вони наділяються і розпорядчими повноваженнями. Більшість членів комітету повинні бути членами місцевих рад, хоча інколи дозволяється залучення зовнішніх експертів (*кооптація*).

В Україні системно-структурна організація представницьких органів місцевого самоврядування є подібною до континентально-європейських моделей муніципальних представницьких органів, схожими за назвою до місцевих (або муніципальних) рад *Італії, Латвії, Литви, Нідерландів, Австрії, Бельгії, Болгарії, Греції, Німеччини*; зі структурними підрозділами – постійними та тимчасовими комісіями, які наділяються підготовчими та контрольними функціями. Проте досить прогресивною пропозицією було б запровадження в місцевому самоврядуванні України такого механізму залучення місцевих жителів до складу постійних комісій з правом голосу як кооптація, що дозволило б представницьким органам якнайкраще бути ближче до своїх виборців задля вирішення місцевих справ.

Виконавчі органи місцевого самоврядування – це органи та посадові особи, які покликані запроваджувати в життя рішення представницьких органів. В структурі місцевого самоврядування використовується широке поняття

«виконавчий апарат», що включає як виконавчий орган загальної компетенції (мер, колегіальні виконавчі органи), так і підпорядковані йому органи галузевої і спеціальної компетенції (департаменти, бюро, інші виконавчі органи з правом юридичної особи). Виконавчий орган місцевого самоврядування може виконувати функції державних адміністрацій.

В Україні системно-структурна організація виконавчих органів місцевого самоврядування є подібною до організації державних органів виконавчої влади з поділом на центральний виконавчий апарат та окремі структурні підрозділи, які можуть мати статус юридичних осіб: департаменти, управління, відділи. Це є наслідком як значної регламентації їхньої діяльності урядовими постановами, де централізовано прописано назви структурних підрозділів, найменування посад, їхні посадові оклади, так і специфікою виконання ними делегованих повноважень державної виконавчої влади, на виконання яких вони підпорядковуються місцевим державним адміністраціям та центральним органам виконавчої влади. Реалізуючи принцип автономності в діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування досить прогресивним було б запровадження більшої кількості виборних посадових осіб виконавчої вертикалі (крім вже запроваджених заступників голови та старост), що підкреслило б застосування компромісних стримуючих прерогатив у локальному муніципальному устрої України на противагу централізованим одноособовим призначенням посадових осіб виконавчої вертикалі з боку голів.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, проведеного на основі теоретичного осмислення широкого кола наукових праць з різних галузей знань, аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає у необхідності вдосконалення теоретико-правових засад системи стримувань і противаг в діяльності органів місцевого самоврядування, яка відповідає не тільки на питання пріоритетності повноважень всередині органів місцевого самоврядування, а допомагає оптимізації структури цих органів, забезпеченню балансу повноважень між радами та головами громад, створенню можливостей для урівноваження впливу різних органів місцевого самоврядування, а також підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування України загалом. Основні результати проведеної роботи сформульовано у таких узагальнюючих висновках:

1. В результаті багатовікового становлення та розвитку місцевого устрою на українських землях спостерігається генеза двох паралельних елементів місцевого самоврядування представницького колегіального та виконавчого єдиноначального. За давньоруських часів це були віче – князь, де віче виступало в ролі інституту прямого народовладдя, а князь очолював виконавчу систему врядування в особі таких чиновників як тисяцький або посадник (в містах) та сільський староста/тиун (у весях – сільських громадах).

Пізніше ці два елементи були представлені як віче (копа) – староста/війт, де на противагу одноособовій владі старости/війта продовжували існувати вічеві (копні) збори громад як стримуюча ланка, з якою старости/війти повинні були рахуватись. Міський устрій самоврядування було побудовано на елементах магдебурзького права, представленими двома паралельними органами магістрату: радою (на чолі з бурмістром) та лавою (на чолі з війтом).

2. Встановлено, що за козацького устрою самоврядування система стримувань і противаг мала дві ключові ланки: загальну військову (січову) раду та

кіш (колегіальний орган управління) з кошовим отаманом на чолі, де періодично у чітко визначені дати календарного року скликана рада мала явно стримуючі широкі повноваження по вирішенню всіх питань врядування на противагу щоденній владі кошового отамана та очолюваного ним виконавчого органу – коша і виконавчого апарату – різноманітних виборних осіб (судді, осаула, писаря, курінних отаманів, іншої старшини).

У період XVIII-XX ст. місцевий устрій, хоч і набув чіткої регламентації та був підпорядкований державному управлінню, все ж залишився уособленням двох противажних стримуючих елементів: представницького та виконавчого. В містах такими елементами виступали загальна та шестигласна думи, обрані ними управи з міським главою на чолі, а в селах – сільські сходи та сільські управління на чолі зі старостами. Кожен орган та посадова особа мали свої повноваження, але голови як і раніше мали рахуватися з представницькими органами громад для прийняття важливих рішень. В західних українських землях Галичини до представницьких органів відносились громадські ради в селах та міські ради в містах, а до виконавчих – правління на чолі з війтом та магістрат на чолі з бургомістром.

3. Радянська система на основі експериментів передбачала формальне всевладдя представницьких рад, які формували виконкоми, і не передбачала стримувань і противаг у своєму устрої. Проте реально ради були лише «фасадом» цієї системи при фактичній владі голів виконкомів. Саме таку систему «рада-виконком» було успадковано Україною з якої у доконституційний період виокремлено як окремий елемент голів рад-виконкомів. З прийняттям Конституції України устрій місцевого самоврядування склали представницькі сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, де голови рад-виконкомів отримали статус сільських, селищних, міських голів.

Встановлено, що до системи стримувань і противаг в історії місцевого самоврядування України відносяться такі інститути історичної спадщини як віче – князь, сходи – староста, збори – війт, магістрат – бургомістр, рада – кошовий отаман, дума – управа, рада – виконком, рада – сільський, селищний, міський голова, які покликані здійснювати стримуючі функції в устрої місцевого

врядування на противагу одне одному задля збалансування управлінських повноважень і недопущення концентрації всієї влади на місцях в одних руках.

4. Сформульовано поняття «система стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування» – це визначена сукупність форм та функцій самоврядних органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що забезпечують взаємовплив між складовими елементами місцевого самоврядування та спрямовані на рівновагу владних прерогатив в системно-структурній організації місцевого самоврядування в цілому, недопущення посилення окремих складових цієї системи та сприяння збалансованому розвитку місцевого самоврядування загалом. Встановлено, що система стримувань і противаг означає певний обсяг стримуючих та «противажних» повноважень у кожного із органів єдиної муніципальної влади, головним завданням яких є запобігання свавіллю та безконтрольності ключових суб'єктів владних повноважень, якими є: представницькі органи (ради), виконавчі органи (виконавчі комітети, управління, відділи та інші виконавчі органи) та сільські, селищні, міські голови, що реалізують обсяг стримуючих повноважень на противагу один одному на основі принципу розподілу повноважень. Під поняттям «принцип розподілу повноважень» розуміються основні засади, що відображають суттєві положення організації місцевого самоврядування в Україні шляхом розподілу сукупності прав і обов'язків його органів та посадових осіб, залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій.

5. Встановлено, що представницькі органи, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень, де місцеві ради мають виключні повноваження, які не можуть делегуватись, представницька влада належить депутатам місцевих рад, проте реальні виконавчі та розпорядчі владні повноваження реалізується виключно через виконавчі органи з головою на чолі, і навпаки, реалізовувати свої виконавчі повноваження муніципальні чиновники не можуть без згоди місцевої ради, наділеної законом виключними повноваженнями.

До інструментів стримування і протидії, які відносяться до представницьких органів місцевого самоврядування (рад), можна віднести наступні виключні повноваження:

1) стосовно виконавчих органів – утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення інших виконавчих органів; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; заслуховування звітів керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;

2) стосовно сільських, селищних, міських голів – заслуховування звіту голови про діяльність виконавчих органів; прийняття рішення про недовіру відповідному голові; прийняття рішень про дострокове припинення повноважень голови; затвердження договорів укладених головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції.

Встановлено, що депутат місцевої ради – це і громадський діяч, і спеціальний суб'єкт владних повноважень одночасно. Спеціальні владні повноваження депутатів місцевих рад можна об'єднати одним найменуванням – «представницькі повноваження», так як владні повноваження місцевих депутатів обмежені лише повноваженнями в межах представницького органу до складу якого вони входять, що підтверджується як законодавством, так і актуальною судовою практикою. Оскільки кожен депутат місцевої ради є виборною особою, то для здійснення своїх функцій він наділяється спеціальним депутатським мандатом.

6. Сільський, селищний, міський голова є посадовою особою, який наділений представницьким мандатом через обрання безпосередньо територіальною громадою, є головою виконавчого органу відповідної ради – за Конституцією, головою ради – за повноваженнями, наданими йому Законом, та

головою територіальної громади – за сукупністю усіх повноважень, що визначає його статус і за Конституцією, і за Законом.

В якості інструментів стримування і протипага голова має наступні права та повноваження: «право на головування» як головууючий на пленарних засіданнях сесій ради та голова виконавчого комітету; «право на виключне подання» («право на виключну пропозицію») щодо складу виконавчого комітету; «право на подання першої пропозиції» («перше право») щодо кандидатури на посаду секретаря ради; «право «врахувального» голосу» на врахування голосу голови при голосуванні на пленарних засіданнях ради; право «вето» на зупинення рішення ради; «право особистого підпису» на підписання рішень ради та протоколів сесій ради; право на розпорядження бюджетними коштами; «право на одноосібне представництво» щодо одноосібного представництва інтересів громади, ради, її виконавчих органів; «право на преміювання» щодо матеріального заохочення посадових осіб місцевого самоврядування.

Наголошено, що виконавчий комітет є окремим самодостатнім паритетним органом місцевого самоврядування, який не підпорядкований ні раді, ні сільському, селищному, міському голові, а є вищим органом в системі виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні громад, єдиним колегіальним виконавчим органом місцевого самоврядування загальної компетенції, так як всі інші виконавчі органи та їхні керівники йому підпорядковані.

До складу виконавчого комітету входять виборні особи, які затверджуються радою за пропозицією голови. Виконавчий комітет виступає виключно як «єдина організація» без виокремлення його членів за статусом, правами та окремими повноваженнями, як це передбачено для депутатів місцевих рад, проте кожен член виконавчого комітету має рівноправне значення і має право участі в дискусії, діалозі та висловленні власної позиції і слухних пропозицій з метою найкращого вирішення питань.

Особливістю місця виконавчого комітету в системі стримувань і протипага органів місцевого самоврядування України є те, що виконком не наділений прямими повноваженнями стримуючого характеру та/або ж на протипагу по

відношенню до сільського, селищного, міського голови чи місцевої ради. Але головною стримуючою роллю виконавчого комітету щодо сільського, селищного, міського голови є запобігання від ухвалення останнім одноособових доленосних рішень, які в рамках принципу розмежування повноважень належать до відання такого виконавчого колегіального органу загальної компетенції.

7. У зарубіжних країнах представницькі органи місцевого самоврядування є обов'язковим структурним елементом системи місцевого самоврядування, його невід'ємною ланкою, атрибутом локальної демократії, яка має вирішальні повноваження щодо здійснення представництва інтересів громад. У межах своєї компетенції місцеві представницькі органи можуть утворювати власні структурні підрозділи – комісії (комітети), які поділяються на постійні й тимчасові, галузеві, функціональні і територіальні. У країнах континентальної системи комітети і комісії, в рамках повноважень і компетенції представницьких органів, здійснюють підготовчі і контрольні функції. В англосаксонських державах вони наділяються і розпорядчими повноваженнями. Більшість членів комітету повинні бути членами місцевих рад, хоча інколи дозволяється залучення зовнішніх експертів. Запропоновано запровадження в місцевому самоврядуванні України такого механізму залучення місцевих жителів до складу постійних комісій з правом голосу як кооптація, що дозволило б представницьким органам якнайкраще бути ближче до своїх виборців задля вирішення місцевих справ.

8. Для забезпечення оптимального балансу стримувань і противаг структурних елементів «триалістичної» системи місцевого самоврядування України запропоновано:

щодо представницьких органів місцевого самоврядування:

– відокремити місцеву раду від голови громади, а саме розділити повноваження сільського, селищного, міського голови як голови виконавчого комітету та головуючого представницького органу; щоб не створювати окремої посади та запобігти можливій «конкуренції за владу» головування в представницькому органі потенційно закріпити за секретарем ради, якому доцільно надати статус, подібний до заступника міського голови – секретаря Київської

міської ради з правом очолювати окремий структурний підрозділ для обслуговування ради та її постійних комісій – секретаріату, а також можливістю видавати власні розпорядчі акти в межах представницької ради;

- покласти відповідальність щодо зберігання та використання гербової печатки місцевої ради за секретарем ради з метою контрастигування дій сільського, селищного, міського голови щодо виключних повноважень представницького органу місцевого самоврядування;

- конкретизувати акти, які приймає представницький орган місцевого самоврядування у формі рішень: ухвали, доручення, звернення, заяви, процедурні рішення;

- прийняття недовіри голові простою більшістю голосів депутатів потребує введення санкції (наприклад, розпуск виконавчого комітету та звільнення всіх виборних посадових осіб, які затверджуються радою);

- встановити можливість обрання радою голів постійних комісій на постійній основі;

- врегулювати ситуацію з дисбалансом у встановленні кворуму і кількості голосів, допустити можливість кооптації – включення до складу постійних комісій жителів громади до 1/3 їх складу з правом «врахувального голосу» необхідних для прийняття висновків і рекомендацій постійних комісій;

- змінити найменування представників громади в місцевих радах з «депутат» на «радник/муніципальний радник», що має спадкоємне коріння із самоврядуванням на основі магдебурзького права;

- закріпити обов'язкову присягу депутатів місцевих рад, як інструмент підвищення їхньої відповідальності та дисципліни;

- затвердити зразки посвідчень і нагрудних знаків депутата місцевої ради, а також положення про них, які досі діють за радянським законодавством;

- ввести імперативну норму, що зайняття депутатом посади, не сумісної з депутатським мандатом, тягне за собою автоматичне припинення його депутатських повноважень з моменту зайняття такої посади;

- встановити можливість виплати заробітної плати депутатам як фактор підвищення їхньої відповідальності перед суспільством (громадою) та державою (правоохоронними органами) за якість своєї діяльності та роботи в представницькому органі;

- надати право депутатам місцевих рад звертатись до суду задля захисту інтересів як своїх виборців, так і своїх депутатських прав;

щодо виконавчих органів місцевого самоврядування:

- закріпити за виконавчим комітетом статус юридичної особи;
- визначити статус члена виконавчого комітету;
- передати частину розпорядчих повноважень від сільського, селищного, міського голови до колегіального виконавчого комітету (наприклад: щодо погодження на призначення та звільнення керівників виконавчих органів місцевого самоврядування, комунальних підприємства, установ та організацій) збільшивши дотримання принципу колегіальності при прийнятті рішень у виконавчих органах місцевого самоврядування;

- позбавити право «врахувального голосу», яким одноособово користується сільський, селищний, міський голова у представницькому органі не будучи його членом;

щодо загальних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування:

- встановити чіткий розподіл повноважень між представницькими і виконавчими органами, без двозначностей у трактуванні законодавства;

- поєднати державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з контролем суспільним (громада) через більш швидкоплинні місцеві вибори (2-3 роки) або шляхом ротації 1/3 складу місцевих рад через кожні 2 роки;

- акти колегіальних органів (ради, її постійних та тимчасових комісій, виконавчого комітету) мають підписуватись колегіально — головуючим і секретарем засідання, що відповідатиме дотриманню колегіального принципу та забезпечить спільну відповідальність ключових посадових осіб за ухвалені рішення;

– запровадити обрання безпосередньо громадами (або затвердження радою) більшої кількості муніципальних службовців (ключових керівників виконавчих служб, якими можуть бути керівник муніципальної правоохоронної структури (свого роду «місцевий шериф»), фінансовий ревізор (аудитор), казначей громади (головний бухгалтер), головний архітектор, тощо).

– передбачити в законодавстві перелік ряду виключних повноважень, які можуть прийматись лише на місцевих зборах та/або референдумах, таким чином відновивши важливий елемент прямого народовладдя в устрої місцевого самоврядування та забезпечивши перехід від «радоцентричної системи» – устрою місцевого самоврядування, коли реальна влада орієнтована передусім на її представницький орган з головою на чолі, до «громадоцентричної системи» – устрою місцевого самоврядування, коли органи та посадові особи представницької демократії при ухваленні владних рішень мають орієнтуватись передусім на джерело своєї влади – територіальну громаду та рахуватись з її інтересами;

– у Муніципальному кодексі об'єднати питання статусу голів громад, статусу статуту територіальної громади як обов'язкової «муніципальної малої конституції», систематизувати інститути громадського народовладдя (слухань, консультацій, місцевих загальних зборів, муніципальних референдумів), закріпити можливість обрання «оптимальної» моделі для кожної конкретної територіальної громади, дивлячись на особливості кожної такої громади, її територіального місцезнаходження, складу населення та реальних спроможностей, шляхом її закріплення в статуті територіальної громади на підставі рішення представницького органу або референдуму;

– повсемісно у місцевому самоврядуванні запровадити та розвинути принцип розподілу повноважень не тільки між представницьким, виконавчими органами та головою громади, а й між ключовими посадовими особами (секретар ради, заступники голови, керуючий справами, староста), до яких варто долучити таких чиновників як: головний бухгалтер, головний архітектор, а також запровадити додатково посади аудитора (ревізора) та керівника муніципального правоохоронного органу (шерифа муніципальної варти);

— закріпити в Конституції України поряд з принципом субсидіарності також і принцип розподілу повноважень між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами реалізувавши затвердження системи стримувань і противаг в організації органів місцевого самоврядування на конституційному рівні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року]. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 10.11.2023).
2. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. Стер. вид. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 320 с.
3. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юридичних вищ. навч. закл. / М. В. Цвік та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
4. Теорія держави і права : навч. посіб. для підгот. фахівців з інформ. безпеки / О. О. Тихомиров та ін. ; за заг. ред. Л. М. Стрельбицької. Київ : Кондор-Видавництво, 2016. 332 с.
5. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз : монографія. Харків : Право, 2014. 192 с.
6. Литвиненко І. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2002. № 1. С. 43–49. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2002_1_10.pdf (дата звернення: 10.11.2023).
7. Заблоцький В. Універсальні чинники самобутності системи місцевого самоврядування України. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. Харків : ДокНаукДержУпр., 2013. Вип. 1 (13). С. 41–46. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Pubupr_2013_1_9.pdf (дата звернення: 10.11.2023).
8. Заблоцький В. В. Особливості розвитку та роль місцевого самоврядування в системі публічної влади на теренах України. *Державне*

управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=836> (дата звернення: 10.11.2023).

9. Заблоцький В. Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі : монографія. Луганськ : ДЗ „ЛНУ імені Тараса Шевченка”, 2013. 324 с.

10. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. № 2. С. 58–64. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mcrru_2013_2_25 (дата звернення: 10.11.2023).

11. Руснак Б. А. Місьцеве самоврядування в Україні: теорія і практика : посіб. для деп. місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса : СПД Швець Д. А., 2011. 536 с.

12. Яцунська О. О. Місьцеве самоврядування: світовий досвід та Україна : навч.-метод. посіб. для студ. спец. «Політологія», «Правознавство». Миколаїв ; Одеса : «ТОВ ВіД», 2003. 150 с.

13. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія / М. О. Пухтинський та ін. ; за заг. ред. П. В. Ворони. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с. URL: http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1703/3/upravlinnya_book_fin.pdf (дата звернення: 10.11.2023).

14. Політичний і суспільний устрій українсько-руських земель в XI-XIII в. *Грушевський М. С. Історія України-Руси* : в 11 т., 12 кн. / редкол. : П. С. Сохань (голова) та ін. Київ : Наукова думка, 1991. Т. 3, розд. 3. С. 2. URL: <http://litopys.org.ua/hrushrus/iur30302.html> (дата звернення: 10.11.2023).

15. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження. Львів : ЛьвДУВС ; Край, 2008. 468 с.

16. Мальчин Ю. М., Чумак В. А. Історія місцевого самоврядування України : навч. посіб. / під заг. ред. Діани Спунбер, А. Ю. Горбового, А. А. Халецької. 3-тє вид. Київ : АМУ, 2017. 88 с.

17. Камінська Н. В. Еволюція поглядів на значення місцевого самоврядування у розбудові української державності: історико-правові аспекти. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Юридична серія. 2008. № 3. URL: http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsv/03_2008/08knvdia.pdf (дата звернення: 10.11.2023).
18. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / авт. кол. : В. С. Куйбіда та ін. ; за заг. ред. О. В. Турчинова ; Секретаріат Каб. Мін. України. Київ : Геопринт, 2009. 615 с.
19. Лоза Ю. І. Формування території та історія адміністративно-територіального устрою. *Енциклопедія історії України*. Т. : Україна–Українці. Кн. 1 / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2018. С. 18–25. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=1.2.2> (дата звернення: 10.11.2023).
20. Історія держави і права України : підручник : у 2 т. / за ред. В. Я. Тація та ін. Київ : Ін Юре, 2003. Т. 1 / кол. авт. : В. Д. Гончаренко та ін. 656 с.
21. Історія держави і права України : навч. посіб. / В. М. Калашніков та ін. ; за ред. В. М. Калашнікова. Дніпропетровськ, 2012. 261 с.
22. Іванов В. М. Історія держави і права України : підручник. Київ : МАУП, 2007. 552 с.
23. Ухач В. З. Історія держави і права України : навч. посіб. (конспекти лекцій). Тернопіль : Вектор, 2011. 378 с.
24. Руська правда : тексти на основі 7 списків та 5 редакцій / Укр. акад. наук, Ін-т історії матеріальної культури ; склав та підготував до друку С. Юшков. Київ : Вид-во УАН, 1935. 191 с. <http://litopys.org.ua/yushkov/ys.htm> (дата звернення: 10.11.2023).
25. Ладиченко В. В., Максименко Ю. П. Старости як посадові особи системи органів місцевого самоврядування в Україні: історико-правовий аспект. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 2.

С. 8–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2019_2_3 (дата звернення: 10.11.2023).

26. Етимологічний словник української мови : у 7 т. / редкол. : О. С. Мельничук (гол. ред.) та ін. Київ : Наукова думка, 2006. Т. 5 : Р–Т. 704 с. URL: <http://www.inmo.org.ua/library.html> (дата звернення: 10.11.2023).

27. Сухих Л. А. Староста. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5 : П–С. С. 622. URL: <https://leksika.com.ua/19710111/legal/starosta> (дата звернення: 10.11.2023).

28. Кулаковський П. М. Тивун. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2013. Т. 10 : Т–Я. С. 76. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Tyvun> (дата звернення: 10.11.2023).

29. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування : навч. посібник. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 234 с.

30. Середа А. М. Історія держави і права України : навч. посіб. Запоріжжя : ФОП Зеленкевич Л. П. ; Суми : Університетська книга, 2010. Ч. 1. 332 с.

31. Котляр М. Ф., Мудрий М. М. Віче. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2003. Т. 1 : А–В. С. 584. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Viche> (дата звернення: 10.11.2023).

32. Собрание сочинений Н. И. Костомарова : исторические монографии и исследования. С.-Петербург : Типография А. Траншеля, 1872. Т. 12 : Начало единогодержавия в Древней Руси. 462 с. URL: https://azbyka.ru/otechnik/Nikolay_Kostomarov/istoricheskie-monografii-i-issledovaniya-tom-12-nachalo-edinoderzhavija-v-drevnej-rusi-nachalo/ (дата звернення: 10.11.2023).

33. Юшков С. В. Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі / АН України, Ін-т історії України, Археограф. комісія

; відп. ред. В. А. Смолій. Київ : Наукова думка, 1992. 352 с. URL: <http://izbornyk.org.ua/yushkov2/yush.htm> (дата звернення: 10.11.2023).

34. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О. Г. Аркуша та ін. редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. 544 с.

35. Крип'якевич І. П. Галицько-Волинське князівство. Київ : Наукова думка, 1984. 176 с. URL: <http://litopys.org.ua/krypgvol/krypgv.htm> (дата звернення: 10.11.2023).

36. История государства и права Украинской ССР : в 3 т. / редкол. : Ю. М. Бабий (гл. ред.) и др. ; АН УССР, Ин-т государства и права. Киев : Наукова думка, 1987. Т. 1 : История общественно-политического строя и права на Украине. 315 с.

37. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / редкол. : П. С. Сохань (голова) та ін. Київ : Наукова думка, 1991. Т. 4, розд. 1. С. 9. URL: <http://litopys.org.ua/hrushrus/iur40109.htm> (дата звернення: 10.11.2023).

38. Крикун Н. Г. Административно-территориальное устройство правобережной Украины в 15–18 вв.: границы воеводств в свете источников. Киев, 1992. 151 с.

39. Гурбик А. О. Сільська громада в Україні XIV-XVIII ст.: еволюція основних суспільно-територіальних форм. *Український історичний журнал*. 1997. № 5. С. 52–66. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=EJRN&P21DBN=EJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21COLORTERMS=0&S21P03=IDP=&S21STR=journal_1997_5_52 (дата звернення: 10.11.2023).

40. Касян А. І. Волость як суспільно-територіальна форма сільської громади. *Вісник Черкаського університету*. Серія : Історичні науки. 2014. № 9. С. 57–61. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VchuI_2014_9_2.pdf (дата звернення: 10.11.2023).

41. Линниченко И. А. Черты из истории сословий в Юго-Западной Галицкой (Руси) XIV-XV вв. Москва : Типография Э. Лисснера и Ю. Романа, 1894. 240 с. URL: <http://irbis-nbuv.gov.ua/ulib/item/0002228> (дата звернення: 10.11.2023).
42. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / редкол. : П. С. Сохань (голова) та ін. Київ : Наукова думка, 1991. Т. 5, розд. 5. С. 6. URL: <http://litopys.org.ua/hrushrus/iur50304.htm> (дата звернення: 10.11.2023).
43. Швидько Г. К. Лендвійт, земський вйит. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2009. Т. 6 : Ла–Мі С. 110. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Lendvilt_viyt (дата звернення: 10.11.2023).
44. Гурбик А. О. Солтис, сільс. староста. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2012. Т. 9 : Прил–С. С. 708. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Soltys> (дата звернення: 10.11.2023).
45. Гурбик А. О. Волоське право. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2003. Т. 1 : А–В. С. 624–625. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Voloske_pravo (дата звернення: 10.11.2023).
46. Полонська-Василенко Н. Історія України : у 2 т. Т. 1. 3-тє вид. До середини XVII століття. Київ : Либідь, 1995. 672 с.
47. Гурбик А. О. Копа. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2008. Т. 5 : Кон–Кю. С. 125. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Kopa> (дата звернення: 10.11.2023).
48. Гурбик А. О. Копний суд. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2008. Т. 5 : Кон–Кю. С. 131–132. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Kopnii_Sud (дата звернення: 10.11.2023).

49. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / редкол. : П. С. Сохань (голова) та ін. Київ : Наукова думка, 1991. Т. 5, розд. 3. С. 4. URL: <http://litopys.org.ua/hrushrus/iur50304.htm> (дата звернення: 10.11.2023).
50. Сас П. М. Війт. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2003. Т. 1 : А–В. С. 555. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Vijt> (дата звернення: 10.11.2023).
51. Чехович В. А. Устава на волоки 1557. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2004. Т. 6 : Т–Я. С. 226–227 URL: https://leksika.com.ua/19980614/legal/ustava_na_voloki_1557 (дата звернення: 10.11.2023).
52. Собчук В. Д. Устава на волоки. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2013. Т. 10 : Т–Я. С. 253. URL: <http://history.org.ua/LiberUA/978-966-00-1359-9/978-966-00-1359-9.pdf> (дата звернення: 10.11.2023).
53. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / редкол. : П. С. Сохань (голова) та ін. Київ : Наукова думка, 1991. Т. 5, розд. 5. С. 5. URL: <http://litopys.org.ua/hrushrus/iur50304.htm> (дата звернення: 10.11.2023).
54. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. Київ : КНТ, 2010. 232 с.
55. Білоус Н. О. Магдебурзьке право. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2009. Т. 6 : Ла–Мі С. 413–415. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Magdeburzke_pravo (дата звернення: 10.11.2023).
56. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / редкол. : П. С. Сохань (голова) та ін. Київ : Наукова думка, 1991. Т. 5, розд. 4. С. 1. URL: <http://litopys.org.ua/hrushrus/iur50401.htm> (дата звернення: 10.11.2023).
57. Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI - початок XVII ст.). Львів : Афіша, 2002. 254 с. URL:

[http://chtyvo.org.ua/authors/Hoshko Tetiana/Narysy z istorii mahdeburzko_ho_prava_v_Ukraini XVI - pochatok XVII st/](http://chtyvo.org.ua/authors/Hoshko_Tetiana/Narysy_z_istorii_mahdeburzko_ho_prava_v_Ukraini_XVI_-_pochatok_XVII_st/) (дата звернення: 10.11.2023).

58. Білоус Н. О. Магістрат. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2009. Т. 6 : Ла–Мі. С. 416. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Magistrat> (дата звернення: 10.11.2023).

59. Сас П. М. Рада міська за магдебурзьким правом. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2012. Т. 9 : Прил–С. С. 96–97. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Rada_miska (дата звернення: 10.11.2023).

60. Сас П. М. Бурмистер. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2003. Т. 1 : А–В. С. 413. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Burmyster> (дата звернення: 10.11.2023).

61. Denys Zubryćkyj. Kronika miasta Lwowa. Lwów, 1844. 492 s. URL: <https://polona.pl/item/kronika-miasta-lwowa,NDg3Mzg4/11/#info:metadata> (дата звернення: 10.11.2023).

62. Сас П. М. Райці. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2012. Т. 9 : Прил–С. С. 128. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Rajtsi> (дата звернення: 10.11.2023).

63. Музиченко П. П. Лава. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2009. Т. 6 : Ла–Мі. С. 8. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Lava> (дата звернення: 10.11.2023).

64. Сас П. М. Лавники. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2009. Т. 6 : Ла–Мі. С. 8. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Lavniki> (дата звернення: 10.11.2023).

65. Музиченко П. П. Лавник. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3 : К–М. С. 446. URL: <https://leksika.com.ua/13761025/legal/lavnik> (дата звернення: 10.11.2023).
66. Ровинська К. І. Магдебурзьке право як підґрунтя формування місцевого самоврядування на території України. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 257–263. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2013_2_38 (дата звернення: 10.11.2023).
67. Бойко Г. В., Камінська Н. В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії. *Архіви України*. 2014. № 4–5. С. 73–83. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ay_2014_4-5_8 (дата звернення: 10.11.2023).
68. Привілеї міста Львова (XIV–XVIII ст.) / упоряд. М. Капраль. Львів, 2010. 2-е вид., випр. 544 с. URL: http://chtyvo.org.ua/authors/Kapral_Myron/Pryvilei_mista_Lvova_XIV-XVIII_st (дата звернення: 10.11.2023).
69. Левченко Н. В. Формування сучасної української моделі місцевого самоврядування в контексті історичного досвіду (Магдебурзьке право). *Державне будівництво*. 2010. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_9 (дата звернення: 10.11.2023).
70. Гуржій О. І. Ратуша. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2012. Т. 9 : Прил–С. С. 138–139. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Ratusha> (дата звернення: 10.11.2023).
71. Полонська-Василенко Н. Історія України : у 2 т. Т. 2. 3-тє вид. Від середини XVII століття до 1923 року. Київ : Либідь, 1995. 608 с.
72. Матвеева Т. О. Законодавство Гетьманщини у 18 ст. *Форум права*. 2016. № 2. С. 114–123. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_2_19.pdf (дата звернення: 10.11.2023).

73. Бойко В., Казіміров Д., Леп'явко С. Владні інституції Чернігово-Сіверщини: ілюстрована історія / Сіверський центр післядипломної освіти, Сіверський ін-т регіон. досліджень, Укр. ін-т нац. пам'яті. Чернігів : Сіверський центр післядипломної освіти, 2014. 192 с.

74. Права, за якими судиться малоросійський народ / відп. ред. та авт. передм. Ю. С. Шемшученко ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Ін-т української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського. Київ, 1997. 548 с. URL: <http://archeos.org.ua/wp-content/uploads/2013/12/Права-за-якими-судиться-малоросійський-народ.pdf> (дата звернення: 10.11.2023).

75. Дядиченко В. А. Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII – початку XVIII ст. Київ : Вид-во АН УРСР, 1959. 532 с.

76. Яворницький Д. І. Історія запорозьких козаків : у 3-х т. Т. 1 / ред. кол. : П. С. Сохань (голова) та ін. ; АН Української РСР, Археографічна комісія, Ін-т історії. Київ : Наукова думка, 1990. 596 с.

77. Гурбик А. О., Панащенко В. В. Січова Рада. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2012. Т. 9 : Прил–С. С. 589. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Sichova_rada (дата звернення: 10.11.2023).

78. Щербак В. О. Кіш Запорозької Січі. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2007. Т. 4 : Ка–Ком. С. 340. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Kish_zaporozkoi_sichi (дата звернення: 10.11.2023).

79. Олійник О. Л. Кошовий отаман. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2009. Т. 5 : Кон–Кю. С. 263. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Koshoviy_Otaman (дата звернення: 10.11.2023).

80. Горобець В. М. Рада січової старшини. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України.

Київ : Наукова думка, 2012. Т. 9 : Прил–С. С. 102. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Rada_sichovoi (дата звернення: 10.11.2023).

81. Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи. *Полное собрание законов Российской империи с 1649 года*. С.-Петербург : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Т. 20 (1775–1780) : Законы № 14233–15105. С. 229–304.

82. Гуржій О. І. Жалувана грамота містам 1785. *Енциклопедія історії України*: у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2005. Т. 3 : Е–Й. С. 137. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Zhaluvalna_gramota_mistam_1785 (дата звернення: 10.11.2023).

83. Грамота на права и выгоды городам Российской империи. *Полное собрание законов Российской империи с 1649 года*. С.-Петербург : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Т. 22 (1784–1788) : Законы № 16187. С. 358–384.

84. Лазанська Т. І. Удільні землі. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2013. Т. 10 : Т–Я. С. 784. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Udilni_zemli (дата звернення: 10.11.2023).

85. Лазанська Т. І. Удільні селяни. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2013. Т. 10 : Т–Я. С. 784. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Udilni_seliany (дата звернення: 10.11.2023).

86. Учреждение об Императорской Фамилии. *Полное собрание законов Российской империи с 1649 года*. С.-Петербург : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Т. 24 (с 6 ноября 1796 по 1798). С. 525–569.

87. Высочайше утверждённый доклад Экспедиции Государственного Хозяйства. – О разделении казённых селений на волости и о порядке внутреннего их управления. *Полное собрание законов Российской империи с 1649 года*. С.-

Петербург : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Т. 24 (с 6 ноября 1796 по 1798). С. 672–677.

88. Лазанська Т. І. Кисельова реформа 1837–1841. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2007. Т. 4 : Ка–Ком. С. 528. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Kyselova_reforma_1837_1841 (дата звернення: 10.11.2023).

89. Книга пятая. Учреждения властей и местволостных и сельских. *Свод законов Российской империи издания 1857 года*. С.-Петербург : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1857. Т. 2, ч. I : Общее губернское учреждение. С. 880–1047.

90. Учреждение об управлении государственными имуществами в западных губерниях и Белостокской области. *Полное собрание законов Российской Империи*. Собрание Второе. Т. 14. Отделение 1. 1839 г. С. 989–1183.

91. Самко І. Система місцевого адміністративного управління державними селянами в Таврійській губернії (друга чв. XIX ст.). *Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету*. Запоріжжя : ЗЮІ, 1999. Вип. 6. С. 49–55.

92. О Всемиловейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей, и об устройстве их быта. *Полное собрание законов Российской Империи*. Собрание Второе. Т. 36. Отделение 1. 1861 г. С. 128–134.

93. Высочайше утверждённое Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. *Полное собрание законов Российской Империи*. Собрание Второе. Т. 36. Отделение 1. 1861 г. С. 147–160с.

94. Высочайше утверждённое Положение об изменениях в устройстве местных учреждений по крестьянским делам. *Полное собрание законов Российской Империи*. Собрание Второе. Т. 49. Отделение 1. 1874 г. С. 929–934.

95. Высочайше утверждённые: I. Положение о Земских Участковых Начальниках, II. Правила об устройстве судебной части в местностях, в которых введено означенное Положение, III. Временные Правила о Волостном Суде в тех

же местностях и IV. Правила о порядке приведения в действие Положения о Земских Участковых Начальниках. *Полное собрание законов Российской Империи*. Собрание Третье. Т. 9. 1889 г. С. 508–535.

96. Чехович В. А. Земський дільничний начальник. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2005. Т. 3 : Е–Й. С. 347–348. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Zemsky_dilnychy_nachalnyk (дата звернення: 10.11.2023).

97. Высочайше утверждённое Положение о губернских и уездных земских учреждениях. *Полное собрание законов Российской Империи*. Собрание Второе. Т. 39. Отделение 1. 1864 г. С. 1–14.

98. Чехович В. А. Земства. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2005. Т. 3 : Е–Й. С. 345–346. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Zemstva> (дата звернення: 10.11.2023).

99. О введении в действие нового Положения о губернских и уездных земских учрждениях. Высочайше утверждённое положение о губернских и уездных земских учрждениях. *Полное собрание законов Российской Империи*. Собрание Третье. Т. 10. Отделение 1. 1890 г. С. 465 ; С. 493–511.

100. Высочайше утверждённое Городовое Положение. *Полное собрание законов Российской Империи*. Собрание Второе. Т. 45. Отделение 1. 1870 г. С. 821–839.

101. Высочайше утверждённое Городовое Положение. *Полное собрание законов Российской Империи*. Собрание Третье. Т. 12. 1892 г. С. 430–456.

102. Лазанська Т. І. Міська дума. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2009. Т. 6 : Ла–Мі. С. 755–756. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Miska_Duma (дата звернення: 10.11.2023).

103. Лазанська Т. І. Міська управа. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. Київ :

Наукова думка, 2009. Т. 6 : Ла–Мі. С. 756. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Miska_uprava (дата звернення: 10.11.2023).

104. Моряк-Протопопова Х. Становлення у Галичині органів місцевої влади і самоврядування у 1772–1918 роках. *Вісник Львівського університету. Серія юридична.* 2016. Вип. 64. С. 64–78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2016_64_10 (дата звернення: 10.11.2023).

105. Іваник М. Особливості запровадження системи місцевого самоврядування в Галичині в другій половині XIX століття. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету ім. Володимира Гнатюка.* Серія : Історія / за заг. ред. І. С. Зуляка ; редкол. : М. Алексієвець та ін. Тернопіль : ТНПУ, 2010. Вип. 2. С. 35–39. URL: <http://dspace.tnpu.edu.ua/handle/123456789/5595> (дата звернення: 10.11.2023).

106. Двірна К. П., Сторчаус В. Формування місцевого самоврядування як складова парламентаризму доби Центральної Ради (березень 1917-квітень 1918 рр.). *Наукові записки з української історії* : зб. наук. ст. / Переяслав-Хмельницький держ. пед. ун-т ім. Г. Сковороди. П.-Хмельницький, 2011. Вип. 26 : до 60-річчя ректора Ізмаїльського державного гуманітарного університету О. М. Лебеденка. С. 148–155. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/handle/123456789/12646> (дата звернення: 10.11.2023).

107. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть / уклад., автор передм. і коментаря О. Л. Копиленко. Київ : Т-во "Знання" України, 1991. 240 с. URL: <http://hrushevsky.nbu.gov.ua/item/0000002> (дата звернення: 10.11.2023).

108. (I) Універсал Української Центральної Ради до українського народу, на Україні й по-за Україною сущого. *Верховна Рада України : офіційний веб-портал.* URL: <http://static.rada.gov.ua/NEWSAJT/site/const/universal-1.html> (дата звернення: 10.11.2023).

109. (II) Універсал Української Центральної Ради. *Верховна Рада України : офіційний веб-портал.* URL: <http://static.rada.gov.ua/NEWSAJT/site/const/universal-2.html> (дата звернення: 10.11.2023).

110. (III) Універсал Української Центральної Ради. *Верховна Рада України : офіційний веб-портал*. URL: <http://static.rada.gov.ua/NEWSAJT/site/const/universal-3.html> (дата звернення: 10.11.2023).
111. Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України. 1917–1920 : навч. посіб. Київ : Либідь, 1997. 208 с. URL: <https://ua1lib.org/book/3253479/3f5711?id=3253479&secret=3f5711> (дата звернення: 10.11.2023).
112. (IV) Універсал Української Центральної Ради. *Верховна Рада України : офіційний веб-портал*. URL: <http://static.rada.gov.ua/NEWSAJT/site/const/universal-4.html> (дата звернення: 10.11.2023).
113. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> (дата звернення: 10.11.2023).
114. Ткачук А., Ткачук Р., Ганущак Ю. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907-2009 роки. Київ : Леста, 2009. 128 с. URL: <https://www.csi.org.ua/books/z-istoriyi-reform-administratyvno-ter> (дата звернення: 10.11.2023).
115. Козаченко А. І. Проблема реформи місцевого самоврядування за доби Української Народної Республіки. *Право України*. 2017. № 11. С. 109–116. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/17321> (дата звернення: 10.11.2023).
116. Козаченко А. І. Центральна Рада та проблема реформи місцевого самоврядування: листопад 1917 р. – квітень 1918 р. (до 100-річчя утворення). *Теорія і практика правознавства*. 2017. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2017_1_3 (дата звернення: 10.11.2023).
117. Максименко Ю. П. Становлення органів місцевого самоврядування України в радянські часи. *Часопис Київського університету права*. 2020/2. С. 154–159. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/download/364/345> (дата звернення: 10.11.2023).

118. Об организации власти на местах. *Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины за 1919* / Народний комісаріат юстиції. Киев : Печатня С. П. Яковлева, 1919. С. 6–8. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_ir/cgiirbis_64.exe?S21CNR=20&S21STN=1&S21REF=2&C21COM=S&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21All=%3C.%3EID%3D0000126%3C.%3E&&S21FMT=fullwebr (дата звернення: 10.11.2023).

119. Об организации местных органов Советской власти и порядке управления (временное положение). *Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины за 1919* / Народний комісаріат юстиції. Киев : Печатня С. П. Яковлева, 1919. С. 91–96. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_ir/cgiirbis_64.exe?S21CNR=20&S21STN=1&S21REF=2&C21COM=S&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21All=%3C.%3EID%3D0000126%3C.%3E&&S21FMT=fullwebr (дата звернення: 10.11.2023).

120. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (березень 1919 р.). *Верховна Рада України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/n0001316-19?lang=ru#n91> (дата звернення: 10.11.2023).

121. Котуков О. А., Кузнякова Т. В. Місцева влада в радянський період. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. Т. 5 : Територіальне управління. С. 181–183.

122. Про сільські ради : Статут ВУЦВК від 26 травня 1920 року. *Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України і уповноважених Р.С.Ф.Р.Р. за 1920 рік*. Харків, 1922. С. 299–306. (Видання Народнього комісаріату юстиції). Ч. 1–13. URL: https://uk.wikisource.org/wiki/Файл:Збір_законів_і_розпоряджень_робітничо-селянського_уряду_України_і_уповноважених_Р.С.Ф.Р.Р._за_1920_рік._Ч._1-13.pdf (дата звернення: 10.11.2023).

123. Положення про Сільські Ради : Постанова ВУЦВК від 18 липня 1923 року. *Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1923 рік*. Харків : Літо-друкарня „Книгоспілки“, 1923. С. 874–883. (Видання Народнього комісаріату юстиції). Відділ 1. Ч. 20–46. URL: https://uk.wikisource.org/wiki/Файл:Збірник_узаконень_та_розпоряджень_робітнич_е-селянського_уряду_України_за_1923_рік._Відділ_1._Ч._20-46.djvu (дата звернення: 10.11.2023).

124. Положення про сільські ради : Постанова ВУЦВК від 12 жовтня 1924 року. *Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України / Народний комісаріат юстиції*. 4-е вид. Харків : Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1924. С. 864–880. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_ir/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=00000551%5F02 (дата звернення: 10.11.2023).

125. Положення про сільські ради : Постанова ВУЦВК від 28 жовтня 1925 року. *Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1925 рік / Народний комісаріат юстиції*. Харків : Друкарня ПУ УВО ім. М. Фрунзе, 1925. С. 1095–1113. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_ir/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=00000331%5F04 (дата звернення: 10.11.2023).

126. Положення про сільські ради : Постанова ВУЦВК від 12 жовтня 1927 року. *Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1927 рік / Народний комісаріат юстиції*. Харків : Укрголовліт, 1927. С. 937–965.

127. Мельник М. Становлення сільських рад у 20-30-х рр. XX ст. *Державний архів Миколаївської області : офіційний сайт*. URL: <http://mk.archives.gov.ua/pubonsite/235-pubstansil.html> (дата звернення: 10.11.2023).

128. Костенок І. Радянська модель самоврядування як чинник впливу на сучасні самоврядні практики на пострадянському просторі. *Публічне управління:*

теорія та практика : зб. наук. пр. Харків : Вид-во "ДокНаукДержУпр". Вип. 4 (12). Грудень, 2012. 226 с.

129. Об организации городских Советов рабочих и красноармейских депутатов: Постановление ВУЦВК от 20 апреля 1921 года. *Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1921 р.* / Рада Народних Комісарів УРСР, Народний Комісаріат Юстиції УРСР. 2-е офіц. вид. Харків : Вид-во Народ. Комісаріата Юстиції, 1921. С. 208–209. : URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_ir/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=00000538%5F01 (дата звернення: 10.11.2023).

130. Положення про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів : Постанова 2-ої сесії ВУЦВК IX-скликання від 28 жовтня 1925 року. *Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1925 рік* / Народний комісаріат юстиції. Харків: Друкарня ПУ УВО ім. М. Фрунзе, 1925. С. 1115–1129. : URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_ir/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=00000331%5F04 (дата звернення: 10.11.2023).

131. Про міські районів ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів : Постанова ВУЦВК від 12 січня 1929 року. *Збірник Законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1929 рік* / Робітничо-Селянський Уряд України, Рада Народних Комісарів УРСР. Харків : Юридичне вид-во Народного комісаріата юстиції УСРР, 1929. С. 225–245. : URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_ir/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=00000340 (дата звернення: 10.11.2023).

132. Меддок К., Мрінська О., Ткачук А., Третяк Ю. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики : аналіт. звіт. Київ :

Проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні», 2014. 452 с.
URL: https://surdp.eu/uploads/files/Analytical_Report_Main_part_UA.pdf (дата звернення: 10.11.2023).

133. Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки. *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-29> (дата звернення: 10.11.2023).

134. Малько Ю. Реформування адміністративно-територіального устрою України і його вплив на державне управління сільським розвитком у XX–XXI ст. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1. С. 35–41. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_1_7 (дата звернення: 10.11.2023).

135. Павловский Р. С. Конституционные основы деятельности местных Советов народных депутатов. Харьков : Вища школа, 1979. 176 с.

136. Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра / Ін-т громадянського суспільства ; за ред. А. Ткачука. Київ : ІКЦ "Леста", 2007. 116 с. URL: <http://old.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2009/05/atu-zv-g-g.pdf> (дата звернення: 10.11.2023).

137. Основные положения об организации сельских советов в Союзе ССР : (СЗ СССР 1930 г. № 16, ст. 172). *Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР за 1930 год*. С. 307–313. URL: <http://istmat.info/node/49524> (дата звернення: 10.11.2023).

138. Устава про сільські ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів УСРР. *Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1931 рік*. № 31. 64 с. URL: https://uk.wikisource.org/wiki/Файл:Збірник_законів_та_розпоряджень_робітничо-селянського_уряду_України_за_1931_рік._№_31.djvu (дата звернення: 17.12.2021).

139. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001 (дата звернення: 10.11.2023).

140. Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица. Москва : Изд-во Юстиции СССР, 1947. 561 с. URL: <http://kursach.com/biblio/0003002/000.htm> (дата звернення: 10.11.2023).

141. Про положення про місцеві Ради та постійні Комісії місцевих Рад депутатів трудящих Української РСР. *Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень уряду Української РСР* : в 7 т. Київ : Держполітвидав УРСР, 1964. Т. 4 : 1957–1958 рр. С. 171–182.

142. Копейчиков В. Розширення прав союзних республік. Київ : Держполітвидав УРСР, 1958. 48 с.

143. Про сільську Раду депутатів трудящих Української РСР : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 2 липня 1968 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1968. № 28. Ст. 177.

144. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки / Верховна Рада УРСР 1978. *Верховна Рада України. Законодавство України* : офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

145. Копейчиков В. В. Гуманизм советской демократии. Киев : Политиздат Украины, 1989. 156 с.

146. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про сільську Раду депутатів трудящих Української РСР» : Закон УРСР від 13 грудня 1979 року № 5440-IX. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1979. Додаток до № 52.

147. Історія України : хрестоматія / упоряд. В. М. Литвин. Київ : Наукова думка, 2013. 1056 с. URL: <http://history.org.ua/LiberUA/978-966-00-1312-4/978-966-00-1312-4.pdf> (дата звернення: 10.11.2023).

148. Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон УРСР від 27 жовтня 1989 року № 8303-XI. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1989. № 45. Ст. 624. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8303-11> (дата звернення: 10.11.2023).

149. Про Примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів Української РСР : Постанова Президії Верховної Ради УРСР від 5 березня 1990 року. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1990. № 12. Ст. 193. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8904-11/sp:max10> (дата звернення: 10.11.2023).

150. Пантюхін В. О. Організаційна структура органів місцевого самоврядування в сучасній Україні : монографія. Луганськ : Вид-во ВНУ ім. В. Даля, 2009. 192 с.

151. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

152. Про Примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів : Постанова Президії Верховної Ради СРСР від 20.10.89 № 618-I. *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0618400-89> (дата звернення: 10.11.2023).

153. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР від 09.04.90 № 1417-I. *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90> (дата звернення: 10.11.2023).

154. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 7 грудня 1990 року № 533-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1991. № 2. Ст. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207> (дата звернення: 10.11.2023).

155. Про порядок введення в дію Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» : Постанова Верховної Ради УРСР від 8 грудня 1990 року № 534-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1991. № 2. Ст. 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/534-12> (дата звернення: 10.11.2023).

156. Серьогіна С. Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Харків : Ін-т державного будівництва та місцевого

самоврядування, 2001 Вип. 1. С. 106–119 URL:
<https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/2640> (дата звернення: 10.11.2023).

157. Про Державний прапор України : Постанова Верховної Ради України від 28 січня 1992 року № 2067-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 19. Ст. 257. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2067-12> (дата звернення: 10.11.2023).

158. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України : Закон України від 14 лютого 1992 року № 2113-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 20. Ст. 271. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2113-12> (дата звернення: 10.11.2023).

159. Про Державний герб України : Постанова Верховної Ради України від 19 лютого 1992 року № 2137-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 40. Ст. 592. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2137-12> (дата звернення: 10.11.2023).

160. Про День незалежності України : Постанова Верховної Ради України від 20 лютого 1992 року № 2143-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 20. Ст. 279. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2143-12> (дата звернення: 10.11.2023).

161. Про Представника Президента України : Закон України від 5 березня 1992 року № 2167-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 23. Ст. 335. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12> (дата звернення: 10.11.2023).

162. Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» : Закон України від 26 березня 1992 року № 2234-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 28. Ст. 387. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2234-12> (дата звернення: 10.11.2023).

163. Про Положення про місцеву державну адміністрацію : Указ Президента України від 14 квітня 1992 року № 252. *Верховна Рада України*.

Законодавство України : офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252/92/ed19920414> (дата звернення: 10.11.2023).

164. Волков В. Д. Проблеми конституційного статусу місцевого самоврядування. *Вісник Академії правових наук України* : зб. наук. пр. / редкол. : В. Я. Тацій та ін. Харків, 1993. № 1. С. 73–82.

165. Про Концепцію нової Конституції України : Постанова Верховної Ради УРСР від 19 червня 1991 року № 1213-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1991. № 35. Ст. 466. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213-12> (дата звернення: 10.11.2023).

166. Про проект нової Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 01 липня 1992 року № 2525-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 37. Ст. 550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2525-12> (дата звернення: 10.11.2023).

167. Тацій В. Я. Проект Конституції України (загальні питання). *Вісник Академії правових наук України* : зб. наук. пр. / редкол. : В. Я. Тацій та ін. Харків, 1993. № 1. С. 14–22.

168. Орзіх М. П. Державний устрій України: концепція конституційної моделі. *Вісник Академії правових наук України* : зб. наук. пр. / редкол. : В. Я. Тацій та ін. Харків, 1993. № 1. С. 50–60.

169. Про проект нової Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 8 жовтня 1993 року № 3494-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 42. Ст. 403. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3494-12> (дата звернення: 10.11.2023).

170. Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України : Постанова Верховної Ради України від 7 жовтня 1993 року № 3488-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 42. Ст. 395. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3488-12> (дата звернення: 10.11.2023).

171. Литвин В. М. Конституційний процес в Україні 1990–1996. *Енциклопедія історії України* / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2008. Т. 5 : Кон–Кю. С. 68–70. URL:

http://www.history.org.ua/?termin=Konstitutsiyny_Protses_V_Ukraini (дата звернення: 10.11.2023).

172. Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України : Закон України від 24 вересня 1993 року № 3470-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 40. Ст. 388. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3470-12> (дата звернення: 10.11.2023).

173. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 3 лютого 1994 року № 3917-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1994. № 22. Ст. 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12/ed19940203> (дата звернення: 10.11.2023).

174. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.

175. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» : Закон України від 28 червня 1994 року № 64/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1994. № 26. Ст. 217. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/94-вр> (дата звернення: 10.11.2023).

176. Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів : Закон України від 4 лютого 1994 року № 3949-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1994. № 24. Ст. 180. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3949-12/ed19940204> (дата звернення: 10.11.2023).

177. Про порядок одержання згоди Ради народних депутатів на притягнення депутата до відповідальності : Закон України від 21 квітня 1993 року № 3120-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 21. Ст. 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3120-12> (дата звернення: 10.11.2023).

178. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року. *Відомості Верховної Ради України*

(ВВР). 1995. № 18. Ст. 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр> (дата звернення: 10.11.2023).

179. Копейчиков В. В. Організація державної влади і конституційний процес в Україні. *Вісник Академії правових наук України* : зб. наук. пр. / редкол. : В. Я. Тацій та ін. Харків, 1995. № 3. С. 15–21.

180. Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад : Указ Президента України від 30 грудня 1995 року № 1194/95. *Верховна Рада України. Законодавство України* : офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1194/95> (дата звернення: 10.11.2023).

181. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed19960628> (дата звернення: 10.11.2023).

182. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/ed19970521> (дата звернення: 10.11.2023).

183. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 38. Ст. 249. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр> (дата звернення: 10.11.2023).

184. Корнієнко М. І. Місцеве самоврядування: вибір зроблено, проблеми залишилися. *Вісник Академії правових наук України* : зб. наук. пр. / редкол. : В. Я. Тацій та ін. Харків : Право, 1996. № 7. С. 87–93.

185. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 11. Ст. 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14/ed19990115#o55> (дата звернення: 10.11.2023).

186. Про внесення зміни до Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» : Закон України від 13 січня 1998 року № 11/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1998. № 20. Ст. 102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11/98-вр> (дата звернення: 10.11.2023).

187. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 33. Ст. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/ed20010607> (дата звернення: 10.11.2023).

188. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 40. Ст. 290. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15/ed20020711> (дата звернення: 10.11.2023).

189. Про порядок обчислення скликань представницьких органів місцевого самоврядування (рад) : Закон України від 24 червня 2004 року № 1866-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 45. Ст. 504. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1866-15> (дата звернення: 10.11.2023).

190. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 2. Ст. 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15> (дата звернення: 10.11.2023).

191. Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 23 грудня 2005 року № 3288-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2006. № 14. Ст. 124. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3288-15> (дата звернення: 10.11.2023).

192. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України) від 15 січня 2008 року № 1-в/2008, справа № 1-16/2008. *Верховна Рада*

України. Законодавство України : офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-08> (дата звернення: 10.11.2023).

193. Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 1 лютого 2011 року № 2952-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 10. Ст. 68. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2952-17> (дата звернення: 10.11.2023).

194. Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» : Закон України від 8 вересня 2005 року № 2854-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005 № 51. Ст. 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2854-15> (дата звернення: 10.11.2023).

195. Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» : Закон України від 4 квітня 2006 року № 3590-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2006. № 21. Ст. 171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3590-15> (дата звернення: 10.11.2023).

196. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 10.11.2023).

197. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 13. ст. 91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 10.11.2023).

198. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2017. № 12. Ст. 134. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19> (дата звернення: 10.11.2023).

199. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект закону України № 2217а від 01.07.2015. *Верховна Рада України. Законодавство України* : офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 10.11.2023).

200. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 липня 2015 року № 2-в/2015, справа № 1-18/2015. *Верховна Рада України. Законодавство України* : офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-15> (дата звернення: 10.11.2023).

201. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 28. Ст. 532. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19> (дата звернення: 10.11.2023).

202. Фатхутдінов В. Г., Капічон О. Г. Погляди академіка В. В. Копейчикова щодо імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в українське законодавство. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. № 15. С. 15–19. URL: <http://ojs.nusta.edu.ua/index.php/ojs4/article/view/307> (дата звернення: 10.11.2023).

203. Кондрацька Н. М. Еволюція системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. *Право і Безпека*. 2015. № 4. С. 11–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2015_4_4 (дата звернення: 10.11.2023).

204. Любченко П. Місцеве самоврядування як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу і форма реалізації народовладдя в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4. С. 58–66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2013_4_9 (дата звернення: 10.11.2023).

205. Савчин М. В. Конституційне право України : підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Правова єдність, 2009. 1008 с.

206. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні : монографія ; за ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра, 2017. 288 с. URL: <http://academy.gov.ua/manage/pages/dop/8/files/087c8c35-181a-472a-a82a-c87eeadf7e82.pdf> (дата звернення: 10.11.2023).
207. Абасов Г. Г. Сучасні теорії розвитку місцевого самоврядування: теоретико-концептуальні проблеми. *Юрист України*. 2011. № 4. С. 11–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uy_2011_4%2817%29_2 (дата звернення: 10.11.2023).
208. Конституционное право зарубежных стран : учебник / Н. В. Мишина и др. Харьков : Право, 2015. 848 с.
209. Звіздай О. В. Наукові теорії походження місцевого самоврядування та сформовані на їх основі моделі. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2017_4_18 (дата звернення: 10.11.2023).
210. Макаренко Л. П., Сергов С. О. Теоретичні засади дослідження процесів становлення системи місцевої влади в Україні. *Історико-політичні студії* : зб. наук. пр. Серія : Політичні науки / редкол. : І. Д. Дудко (голова) та ін. Київ : КНЕУ, 2018. № 2. С. 64–75. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/handle/2010/27440?show=full> (дата звернення: 10.11.2023).
211. Костицький В. Місцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 48–50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VAPSV_2018_1_10 (дата звернення: 10.11.2023).
212. Чернеженко О. М. Конституційно-правова модель місцевого самоврядування в Швейцарії : монографія. Київ : Ліра-К, 2018. 192 с.
213. Кондрацька Н. М. Основні системи і моделі місцевого самоврядування як різновиди системно-структурної організації муніципальної влади. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія : Право. 2015. Вип. 20. С. 257–261. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR_2015_20_63 (дата звернення: 10.11.2023).

214. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_9_14 (дата звернення: 10.11.2023).

215. Мала енциклопедія конституційного права / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького ; Київ. ун-т права НАН України. Київ : Кондор-Видавництво, 2012. 462 с.

216. Солових В. П., Солових Є. М. Моделі територіальної організації влади. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2011. Т. 5 : Територіальне управління. С. 212–213.

217. Стешенко Т. В., Шпак Ю. О. Сучасні моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації* : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовт. 2016 р. Харків, 2016. С. 162–170. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/11520> (дата звернення: 10.11.2023).

218. Клімова Г. П. Типологія систем місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків : Право, 2003. Вип. 6. С. 46–56. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/2802> (дата звернення: 10.11.2023).

219. Решевець О. В., Солодка А. О. Формування поняття "місьцеве самоврядування" через призму континентальної моделі місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 2. С. 151–158. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_2_24 (дата звернення: 10.11.2023).

220. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 283–289. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_1_42 (дата звернення: 10.11.2023).

221. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. *Державне управління*:

удосконалення та розвиток. 2011. № 3. URL:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_3_8 (дата звернення: 10.11.2023).

222. Попко В. В. Іберійська модель місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 390–395. URL:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkur_2016_3_92 (дата звернення: 10.11.2023).

223. Наконечний В. В. Організація влади міста. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. Т. 5 : Територіальне управління. С. 249–250.

224. Штиршов О. М. Взаємодія елементів системи місцевого самоврядування на муніципальному рівні: зарубіжний досвід та національні особливості. *Наукові праці* [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Серія : Державне управління. 2014. Т. 235, вип. 223. С. 133–138. URL:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2014_235_223_25 (дата звернення: 10.11.2023).

225. Неліпа Д. В. Менеджер міста. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. Т. 5 : Територіальне управління. С. 158–160.

225. Серьогіна С. Г. Організація місцевого самоврядування в Україні в контексті форми правління. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків : Право, 2002. Вип. 2. С. 61–71.

226. Волошин Ю. О. Принципи. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5 : П–С. С. 110. URL:
<https://leksika.com.ua/16211205/legal/printsip> (дата звернення: 10.11.2023).

227. Термін «Повноваження». *Верховна Рада України. Законодавство України* : офіційний веб-портал. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/ru/21592/sp:max15> (дата звернення: 10.11.2023).

228. Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Юридичні науки» / за ред. А. М. Киридон. Київ : ДНУ «Енциклопедичне

видавництво», 2017. 152 с. URL: https://ev.vue.gov.ua/wp-content/uploads/2018/02/Law_full.pdf (дата звернення: 10.11.2023).

229. Шемшученко Ю. С. Повноваження. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2002. Т. 4 : Н–П. 720 с. URL: <https://leksika.com.ua/16380209/legal/povnovazhennya> (дата звернення: 10.11.2023).

230. Потіп М. М., Лясковець О. В. Сучасні підходи до принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 47–54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_5_11 (дата звернення: 10.11.2023).

231. Костицький В. В. Влада народу: сім функціональних гілок влади (проблеми ренесансу в теорії права). URL: <http://www.kostytsky.com.ua/publications.php?id=48> (дата звернення: 10.11.2023).

232. Врублевський О. Хто в громаді головний: порівняння повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8751> (дата звернення: 10.11.2023).

233. Як бути ефективним депутатом / Ін-т Політичної Освіти. Київ, 2020. 64 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/582/Як_бути_ефективним_депутатом.pdf (дата звернення: 10.11.2023).

234. Шаповал В. М. Стримання (стримування) і противаги. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5 : П–С. С. 669–670. URL: <https://cyclop.com.ua/content/view/1358/58/1/1/#83> (дата звернення: 10.11.2023).

235. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 496 с. URL: http://aspirant.at.ua/Books/shapoval_kpz_k_2006.pdf (дата звернення: 10.11.2023).

236. Цвік М. В. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загально-теоретичні аспекти). *Вісник Академії правових наук*. 1993. № 1. С. 60–69.

237. Рішення Конституційного Суду України № 3-зп від 11 липня 1997 року (у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України). *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-97#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

238. Жук Н. А. Система стримувань і противаг у державному апараті: витоки та основний зміст. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 4 (35). С. 55–62.

239. Ладиченко В. В. Поділ влади: теорія і практика. Київ : Україна, 1998. 32 с.

240. Жук Н. А. Про конституційне реформування влади. *Вісник Академії правових наук України*. 2005. № 3 (42). С. 76–83.

241. Жуков С. Система стримувань і противаг як складова правової держави. *Політологічні записки*. 2011. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_40 (дата звернення: 10.11.2023).

242. Савчин М. В. Порівняльне конституційне право : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 328 с.

243. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Харків : Модель всесвіту, 2001. 224 с.

244. Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2004 від 20 травня 2004 року (справа щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим). *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-04#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

245. Чого не знає депутат? / Ін-т Політичної Освіти. Київ, 2019. 108 с. URL: http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/чого_не_знає_депутат.pdf (дата звернення: 10.11.2023).

246. Максименко Ю. П. Статус і повноваження депутатів місцевих рад. *Підприємництво, господарство і право*. 2/2021. С. 175–180. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/2/33.pdf> (дата звернення: 10.11.2023).

247. Ставнійчук М. І. Депутат. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д–Й. 744 с. URL: <https://cyclop.com.ua/content/view/1038/58/1/9/#9882> (дата звернення: 10.11.2023).

248. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України : монографія. Київ : Вид. дім «Скіф» ; КНТ, 2008. 144 с.

249. Шемшученко Ю. С. Влада. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 1 : А–Г. С. 489–490. URL: <https://leksika.com.ua/10210328/legal/vlada> (дата звернення: 10.11.2023).

250. Шаповал В. М. Мандат депутатський. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3 : К–М. С. 570–571. URL: https://leksika.com.ua/18540516/legal/mandat_deputatskiy (дата звернення: 10.11.2023).

251. Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/99 від 6 липня 1999 року (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови). *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

252. Назаренко С. В. Щодо статусу депутатів місцевих рад: конституційно-правовий аспект. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2007. № 4 (24). С. 55–61. URL: <http://univer.km.ua/visnyk/1415.pdf> (дата звернення: 10.11.2023).

253. Постанова Верховного Суду від 22 жовтня 2020 року у справі № 359/630/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92363057> (дата звернення: 10.11.2023).

254. Рішення Конституційного суду України № 1-рп/2001 від 27 лютого 2001 року (справа про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим).

Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-01#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

255. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / І. І. Бодрова та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2011. 360 с.

256. Науково-практичний коментар Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації». Станом на 2020 р. / за заг. ред. К. І. Чижмарь. Київ : Вид. дім «Професіонал», 2020. 544 с.

257. Максименко Ю. П. Статус і повноваження сільських, селищних, міських голів в системі місцевого самоврядування України. *Часопис Київського університету права*. 2020/4. С. 144–150. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/download/557/529> (дата звернення: 10.11.2023).

258. Єлісеєва І. О. Сільський, селищний, міський голова: статус посадової особи за Конституцією України та повноваженнями, наданими йому законом. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 15. С. 40–49.

259. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 року №1-5/2000 (справа про місцеве самоврядування). *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-00#Text> (дата звернення: 10.11.2023).*

260. Ладиченко В. В., Ємельяненко К. О. Формування виконавчих комітетів об'єднаних територіальних громад. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 5. С. 14–20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2018_5_4 (дата звернення: 10.11.2023).

261. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30.01.2019 року у справі № 803/413/18. *Судова влада України. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/673989/> (дата звернення: 10.11.2023).*

262. Постанова Касаційного господарського суду Верховного Суду від 04 липня 2019 року у справі № 911/2244/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82888001> (дата звернення: 10.11.2023).

263. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів». *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

264. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 р. № 791. *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791-2018-%D0%BF#n13> (дата звернення: 10.11.2023).

265. Ладиченко В. В., Максименко Ю. П. Статус і повноваження виконавчого комітету в системі місцевого самоврядування України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 2. С. 37–48. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2021_2_6 (дата звернення: 10.11.2023).

266. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: посіб. для підготовки до іспиту / уклад. : С. Г. Серьогіна та ін. ; за заг. ред. С. Г. Серьогіної. Харків, 2017. 373 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9612> (дата звернення: 10.11.2023)

267. Склад виконавчого комітету Сновської міської ради VIII скликання. *Сновська міська рада : офіційний веб-сайт*. URL: <http://snovmr.gov.ua/miska-rada-2/miskvykonkom/> (дата звернення: 10.11.2023).

268. Врублевський О. Про кількісний та персональний склад виконавчих комітетів деяких об'єднаних громад. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9612> (дата звернення: 10.11.2023).

269. Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 06.11.2018 у справі № 812/550/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77659813> (дата звернення: 10.11.2023).

270. Депутат, член виконкому та заступник голови в одній особі: «семиділ» чи порушник? (коментар до листа НАДС від 07.08.2019 р. № 5418/13-19). *Місцева рада*. № 11/2019. URL: <https://ibuhgalter.net/articles/429> (дата звернення: 17.12.2021).

271. Стосовно обмежень сумісності діяльності заступника селищного голови з діяльністю депутата районної ради : Роз'яснення від 13.04.2012 / Міністерство юстиції України та Національне агентство з питань державної служби України. *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0013323-12#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

272. Кавунець А. Староста – хто і для кого? *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12980> (дата звернення: 10.11.2023).

273. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства : Закон України від 16 липня 2020 року № 805-IX. *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#n2482> (дата звернення: 10.11.2023).

274. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19/ed20170209#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

275. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост : Закон України від 14 липня 2021 року № 1638-IX. *Верховна Рада України. Законодавство України : офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-20#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

276. Ладиченко В. В., Ємельяненко К. О. Правові основи діяльності органів місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан : монографія. Київ : НУБіП України, 2020. 270 с.
277. Про затвердження тарифів. *Турківська міська рада : офіційний сайт*. URL: <https://turka-mrada.gov.ua/pro-zatverdzhennya-tarifiv-09-13-55-18-05-2018/> (дата звернення: 10.11.2023).
278. Врублевський О. Про виконком, його повноваження та пов'язані з цим міфи: спеціально для старост. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8599.amp> (дата звернення: 10.11.2023).
279. Ladychenko V., Melnychuk O., Golovko L., Burmak O. Waste Management at the Local Level in the EU and Ukraine. *European Journal of Sustainable Development*. 2020. Vol. 9, is. 1. P. 329–338.
280. Ладиченко В. В., Головка Л. О., Капплова О. Муніципалітет як регулятор поводження з побутовими відходами. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 5. С. 38–45.
281. Осіпов А. Місцева рада як самодостатній механізм управління місцевими справами. *Інститут політичної освіти*. URL: <http://ipo.org.ua/МІСЦЕВА-РАДА-ЯК-САМОДОСТАТНІЙ-МЕХАНІ/> (дата звернення: 10.11.2023).
282. Основні зміни у проекті нової редакції закону про місцеве самоврядування – інфографіка. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12850> (дата звернення: 10.11.2023).
283. Місьцеве самоврядування. Кн. 2 : Організація роботи міського голови / за заг. ред. А. О. Чемериса. Львів : Ліга-Прес, 2004. 1104 с.
284. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : монографія. Київ, 2014. 414 с.
285. Місьцеве самоврядування : оглядовий курс (навч. прогр. для працівників місц. самоврядування) / під заг. ред. М. В. Пітцика. Київ, 2006. 174 с. URL: http://librarysnu.at.ua/miscve_samovrjaduvannja_ogljadovij_kurs.doc (дата звернення: 10.11.2023).

286. Швець Г. Ю. Світова практика організації роботи представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 27 (3). С. 186–190. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_27%283%29_48 (дата звернення: 10.11.2023).

287. Ткачук А., Браун Т., Агранофф Р. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посібник. Київ : Заповіт, 1997. 188 с.

288. Ровинська К. Загальні принципи організації місцевого самоврядування: теоретико-порівняльний аналіз. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2013. Вип. 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2013_12_18 (дата звернення: 10.11.2023).

289. Історія та теорія місцевого самоврядування: навч. посіб. / О. М. Руденко та ін. Київ : Кондор-Видавництво, 2016. 226 с.

290. Любченко П. М. Порівняльно-правовий аналіз представницьких органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. *Проблеми законності* : зб. наук. пр. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2010. Вип. 109. С. 54–64. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/3136> (дата звернення: 10.11.2023).

291. Фененко Ю. В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности. Москва : МГИМО-Университет, 2004. 401 с. URL: <https://mgimo.ru/files/11098/11098.pdf> (дата звернення: 10.11.2023).

292. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. Курс лекций. 2003. 170 с. URL: <https://www.c-z-s.ru/doc/build/study/starcev-ya.yu.-gosudarstvennoe-i-municipalnoe-upravlenie-v-.pdf> (дата звернення: 10.11.2023).

293. Базові принципи місцевого самоврядування в США та виборність деяких органів і посадових осіб. *Інформаційний портал Сумської міської ради*. URL: <https://smr.gov.ua/uk/2016-03-14-08-10-17/pravova-dopomoha/populiaryzatsiia-pravovykh-znan/18186-bazovi-printsipi-mistsevogo-samovryaduvannya-v-ssha-ta-vibornist-deyakikh-organiv-i-posadovikh-osib.html> (дата звернення: 10.11.2023).

294. Віліжінський В. М. Реформування системи місцевого самоврядування в Польщі: досвід для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 2 (21). С. 265–277.

295. Ладиченко В. В. Організаційно-правові механізми взаємодії особистості, громадянського суспільства та державної влади : монографія. Дніпропетровськ : ЛІРА, 2012. 432 с.

296. Костицький В. В. Розподіл влади у правовій державі та соціально-нормативне закріплення ідеї свободи і демократії. *Соціологія права*. 2011. № 2. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/39589> (дата звернення: 10.11.2023).

297. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с. URL: http://academy.gov.ua/doc/koment-inter_prezident/2014/koment_iner_prezident_2014_05_16_1.pdf (дата звернення: 10.11.2023).

298. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : Закон України від 10 лютого 1998 року № 90/98-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України* : офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90/98-vr#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

299. Про Регламент Львівської міської ради 6-го скликання. *Львівська міська рада* : офіційний сайт. URL: <https://city-adm.lviv.ua/public-information/rehlament-lvivskoi-miskoi-rady> (дата звернення: 10.11.2023).

300. Бачення норм етики для депутатів місцевих рад: на крок ближче до розвиненої демократії. *Український незалежний центр політичних досліджень*. URL: http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=482:bachennya-norm-etiki-dlya-deputat-v-m-scevih-rad-na-krok-blizhche-do-rozvineno-demokrat&catid=8&Itemid=201&lang=ua (дата звернення: 10.11.2023).

301. Про внесення змін до опису посвідчення депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР : Постанова Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1990 року № 8932-XI. *Верховна Рада України. Законодавство України* : офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8932-11#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

302. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 35–40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_9 (дата звернення: 10.11.2023).

303. Мета і напрями. *Рада Європи. Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні*. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/goal-and-objectives/> (дата звернення: 10.11.2023).

304. Про реформу децентралізації. Загальна інформація. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення: 10.11.2023).

305. План дій для України на 2018–2021 роки / Ради Європи. URL: <https://rm.coe.int/coe-action-plan-for-ukraine-2018-2021-ukr/1680925bec> (дата звернення: 10.11.2023).

306. Ефективне врядування. Діяльність. Реформи. *Урядовий портал : веб-портал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya> (дата звернення: 10.11.2023).

307. Пігуль Н. Г., Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. № 9. С. 684–688. URL: <http://global-national.in.ua/issue-9-2016/17-vipusk-9-lyutij-2016/1788-pigul-n-g-lyuta-o-v-zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform> (дата звернення: 10.11.2023).

308. Глава держави створює Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові, першим завданням якого стане розробка Муніципального кодексу України. *Президент України* : офіційне інтернет-представництво. URL:

<https://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-stvoryuye-kongres-miscevih-ta-regionalnih-vla-66785> (дата звернення: 10.11.2023).

309. Копейчиков В. В. Питання кодифікації законодавства України. *Вісник Академії правових наук України* : зб. наук. пр. / редкол. : В. Я. Тацій та ін. Харків, 1994. Вип. 2. С. 44–52.

310. Максименко Ю. П. Реалізація принципу народовладдя у діяльності місцевого самоврядування в Україні. *Німецько-український правничий журнал «Recht der Osteuropäischen Staaten (ReOS)»* 2021. № 05/21. С. 20–26. URL: https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/a7f1d1a83ad758bb367440ac94d7cbf2.pdf/ReOS_05_aus_2021.pdf (дата звернення: 10.11.2023).

311. Курило В. І., Мамочка В. В. Адміністративно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики реалізації : монографія / за заг. ред. В. І. Курила. Київ : Магістр ХХІ сторіччя, 2011. 188 с.