МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

КИРИЧЕНКО ЮЛІЯ МИКОЛАЇВНА

УДК 342.25

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В

УКРАЇНІ

12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 - Право)

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

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

Ю.М. Кириченко

**(підпис здобувача)**

Науковий консультант - Бандурка Олександр Маркович,

доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України

Харків - 2019

ЗМІСТ

[ВСТУП 19](#bookmark3)

Розділ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ’ЄКТІВ

АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 34

1. Ступінь наукової розробленості проблеми щодо визначення

поняття та призначення місцевого самоврядування в Україні 34

1. [Історико-правовий огляд формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні 53](#bookmark4)
2. [Органи місцевого самоврядування в системі суб’єктів адміністративного права 83](#bookmark5)
3. Принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб’єктів адміністративного

права 102

1. [Нормативно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування та місце в них адміністративного законодавства 126](#bookmark7)

[Висновки до розділу 1 145](#bookmark8)

Розділ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 149

1. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування 149
2. Основні завдання, функції та методи діяльності органів місцевого самоврядування як суб’єктів адміністративного

права 166

1. [Поняття та види делегованих повноважень органів місцевого самоврядування 186](#bookmark10)
2. [Юридичні гарантії функціонування органів місцевого самоврядування 202](#bookmark11)
3. Особливості адміністративно-правового регулювання

відповідальності органів місцевого самоврядування 219

[Висновки до розділу 2 241](#bookmark13)

Розділ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ

ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО

САМОВРЯДУВАННЯ 245

1. Адміністративні акти органів місцевого

самоврядування 245

1. [Адміністративні договори в діяльності органів місцевого самоврядування 272](#bookmark16)
2. Організаційно-правові форми діяльності органів місцевого

самоврядування 289

[Висновки до розділу 3 307](#bookmark15)

Розділ 4. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ТА ПОСЛУГИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО

САМОВРЯДУВАННЯ 310

1. Поняття, ознаки та види адміністративних процедур в діяльності органів місцевого

самоврядування 310

1. Значення і роль окремих адміністративних процедур в діяльності органів місцевого

самоврядування 324

1. *Адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у галузі житлово-комунального господарства та*

*містобудування* 325

1. *Адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища* 334
2. *Адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод* і *законних інтересів*

*громадян* 348

1. [Особливості надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг 361](#bookmark17)

[Висновки до розділу 4 377](#bookmark18)

Розділ 5. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 379

1. Вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні 379
2. [Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та можливості його використання в Україні 399](#bookmark19)

[Висновки до розділу 5 419](#bookmark20)

ВИСНОВКИ

422

[СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 437](#bookmark22)

ДОДАТКИ 511

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасний етап розбудови Української держави з урахуванням глобальних змін, що відбулися останнім часом під впливом процесів, пов’язаних з проведенням адміністративно-територіальної реформи, характеризується активним розвитком місцевого самоврядування як одного із пріоритетних напрямів державної політики. Слід також визнати, що з того часу, як Україна обрала курс на євроінтеграцію, значно актуалізувались проблеми реалізації ратифікованих угод із країнами Європейського Союзу, у тому числі ключових положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, а також забезпечення якісного розвитку регіонів країни як важливих складових частин соціально-економічної системи України.

Безумовно, подальше функціонування держави, що обрала європейський вектор розвитку в усіх сферах життєдіяльності суспільства, неможливе без удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування. Адже від того, наскільки сильною та самостійною є місцева влада, як вона забезпечує та реалізовує функцію надання публічних послуг населенню, яким чином упроваджується конструктивне соціальне партнерство між центральним виконавчим апаратом і територіальними громадами напряму залежить сталий і збалансований розвиток міст та регіонів, якісне вирішення питань місцевого значення, і головне - реалізація визначених Конституцією України соціальних та економічних гарантій прав і свобод громадян.

Більш того, відсутність наукових розробок, недостатня обґрунтованість тих чи інших законодавчих пропозицій є підставою виникнення між різними рівнями влади протиріч у розумінні багатьох питань щодо їх організації та функціонування, що також негативно впливає на процес становлення повноцінного та самодостатнього місцевого самоврядування в Українській державі, особливо на тлі кардинальних політичних перетворень і подій на Сході України. Отже, розуміючи всю важливість і складність указаних проблем, постає питання про необхідність пошуку найбільш оптимальних напрямів їх вирішення.

Загальним проблемам функціонування та організації діяльності органів місцевого самоврядування було присвячено достатньо уваги з боку як вітчизняних, так і зарубіжних правників різних періодів: В. Б. Авер’янова,

1. М. Бандурки, Г. В. Барабашева, О. В. Батанова, Д. М. Бахраха, В. І. Борденюка, В. П. Гробової, В. М. Кампа, С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, А. Р. Крусян, В. С. Куйбіди, В. Ф. Опришка, М. П. Орзіха, О. О. Петришина, М. О. Петришиної, М. В. Пітцика, В. С. Погорілка, С. Г. Серьогіної, К. Є. Солянніка, Ю. О. Тихомирова,

А. Ф. Ткачука, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, А. О. Черемиса,

1. І. Черкасова, К. Ф. Шеремета та ін.

Проблематиці адміністративно-правового забезпечення публічного регулювання в різних сферах суспільного життя присвячено наукові праці

1. Б. Авер’янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенка, О. І. Безпалової, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, О. П. Гетманець, Є. А. Гетьмана,
2. П. Голосніченка, С. М. Гусарова, О. В. Джафарової, О. Ю. Дрозда,
3. Т. Комзюка, К. Б. Левченко, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, Р. В. Миронюка, О. М. Музичука, Д. В. Приймаченка, О. Ю. Синявської,
4. В. Сокуренка, М. М. Тищенка, Р. В. Шаповала та інших вчених.

Окремі питання організації діяльності та функціонування органів місцевого самоврядування за останні роки ставали предметом розгляду вченими у галузі адміністративного права, зокрема: Булина А. М. «Теорія, методологія і практика адміністративно-правового забезпечення формування та діяльності місцевої публічної влади в Україні» (2015 р.); Хоменко В. О. «Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні» (2016 р.); Райнін І. Л. «Адміністративно-правові засади управління розвитком регіону» (2016 р.); Наумова К. І. «Правові акти органів і посадових осіб

місцевого самоврядування в системі джерел муніципального права в Україні» (2017 р.). Однак, зазначені наукові дослідження здебільшого мають некомплексний характер, вони стосуються лише окремих аспектів адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої влади. Разом з тим, наукові праці цих та інших учених мають важливу науково- практичну цінність, а рекомендації та висновки, викладені в них, стали для

автора науковим фундаментом для вирішення мети та завдань,

сформульованих у цьому дослідженні.

Не дивлячись на факт того, що сучасний стан теоретико-правового вивчення тематики дослідження забезпечений певними науковими працями, у нинішніх непростих умовах реформування органів місцевої влади саме адміністративно-правові засади функціонування органів місцевого самоврядування вимагають якіснішого та глибшого свого дослідження.

Таким чином, необхідність побудови ефективної моделі місцевого

самоврядування в Україні та визначення правового регулювання

функціонування його органів та посадових осіб, недостатня розробленість теоретичних засад і недосконалість адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування обумовлюють актуальність глибокого й всебічного наукового дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано в рамках реалізації Законів України: «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», «Про засади державної регіональної політики», Указів Президента України: «Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»», «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації», Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня

2016 р. № 4-16 та відповідає Пріоритетним напрямкам наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2016­2019 років, схваленим Вченою радою ХНУВС 23 лютого 2016 р. (протокол № 2), комплексним науково-дослідним темам Харківського національного університету внутрішніх справ: «Реалізація та удосконалення

адміністративного законодавства України» (номер державної реєстрації 0113U008197), «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (номер державної реєстрації 0113U008189). Тема дисертаційного дослідження затверджена Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 23 червня 2011 року (протокол № 6).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі систематизації існуючих наукових підходів, а також аналізу чинного законодавства і практики його реалізації визначити адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, коло публічно-правових відносин, які виникають у процесі організації та здійснення діяльності цими органами, і на цій основі виробити відповідну концепцію, а також пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення зазначених засад.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання:

* з’ясувати та оцінити ступінь наукової розробленості проблеми щодо визначення поняття та призначення місцевого самоврядування в Україні крізь призму дослідження становлення та розвитку основних наукових теорій (концепцій) про місцеве самоврядування;
* сформулювати загальнотеоретичне наукове визначення поняття «місцеве самоврядування», розкрити його зміст як суспільно-політичного та правового феномену та виокремити його основні ознаки;
* виявити історико-правові закономірності становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні;
* визначити місце органів місцевого самоврядування в системі суб’єктів адміністративного права, проаналізувати принципи та нормативно- правове забезпечення їх діяльності;
* охарактеризувати поняття та структуру адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, їх основні завдання, функції та методи діяльності як суб’єктів адміністративно-правових відносин;
* сформувати поняття делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та окреслити їх види;
* з’ясувати сутність юридичних гарантій діяльності органів місцевого самоврядування та особливості адміністративно-правового регулювання відповідальності органів місцевого самоврядування;
* надати характеристику адміністративним актам органів місцевого самоврядування та адміністративним договорам в діяльності органів місцевого самоврядування як адміністративно-правовим інструментам їх діяльності;
* розкрити зміст організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування;
* поглибити розуміння поняття та ознак адміністративних процедур в діяльності органів місцевого самоврядування та розглянути окремі їх види;
* виявити особливості надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг;
* розглянути проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та запропонувати шляхи їх розв’язання;
* визначити напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні;
* вивчити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та визначити можливості його використання в Україні.

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають у процесі

організації та здійснення діяльності органами місцевого самоврядування.

*Предмет дослідження* становлять адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом до аналізу адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування та їх адміністративно-правового статусу, зумовленим специфікою теми роботи, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту й юридичної форми.

За допомогою *методу тлумачення права* з’ясовується зміст норм, що становлять нормативну основу організації діяльності органів місцевого самоврядування. Шляхом використання *логіко-семантичного методу* поглиблено понятійний апарат, зокрема, з’ясовано сутність категорій «місцеве самоврядування», «принципи діяльності органів місцевого самоврядування», «адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування», «функції місцевого самоврядування», «компетенція органів місцевого самоврядування», «делеговані повноваження», «адміністративний акт органу місцевого самоврядування», «адміністративний договір», «адміністративна процедура в діяльності органів місцевого самоврядування» та визначено адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування (розділи 1, 2, 3, 4). *Системний метод* використовувався під час визначення місця органів місцевого самоврядування в системі суб’єктів адміністративного права (підрозділ 1.3), завдань і функцій органів місцевого самоврядування (підрозділ 2.2) та дозволив визначити проблемні питання правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, а також розв’язати їх у межах сучасної національної правової системи. *Метод класифікації, групування та системно-функціональний метод* застосовано для визначення системи суб’єктів адміністративного права та місцевого самоврядування (підрозділ

1.3), з’ясування завдань, функцій, методів діяльності органів місцевого самоврядування та їх повноважень (підрозділи 2.2, 2.3), а також

адміністративних процедур та послуг в діяльності органів місцевого самоврядування (розділ 4). *Історико-правовий метод* допоміг розглянути закономірності формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні (підрозділ 1.2). *Порівняльно-правовий метод* використано для дослідження особливостей зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та можливості його використання в Україні, а також для визначення теоретичних підходів до визначення тенденцій розвитку місцевого самоврядування в умовах європейської інтеграції(підрозділи 5.1, 5.2). *Методи аналізу і синтезу* застосовувались для визначення сучасного стану та напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні (підрозділ 5.1). *Структурно-логічний метод* допоміг з’ясувати окремі елементи адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування (розділ

1. . *Індуктивний, дедуктивний, соціологічний та статистичний методи* застосовано для узагальнення та аналізу емпіричної інформації за тематикою дослідження (розділи 3, 4, 5).

*Науково-теоретичне підґрунтя* дисертаційного дослідження складають наукові праці дослідників у галузі теорії та історії держави і права, теорії управління, конституційного, муніципального та адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних фахівців. *Нормативною основою* дослідження є Конституція України, кодифіковані акти, інші чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, міжнародно-правові договори та міжнародні документи. *Інформаційну базу* дослідження становлять політико-правова публіцистика, проекти нормативних актів, довідкові видання, статистичні матеріали. *Емпіричною базою* роботи стала практична діяльність органів місцевого самоврядування міст Вінниці, Запоріжжя, Києва, Львова, Миколаєва, Одеси, Рівного,

Харкова, Чернігова тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших в українській правовій науці комплексним монографічним дослідженням адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. У результаті проведеного дослідження обґрунтовано низку нових положень та висновків, які формують нові та розширюють існуючі наукові уявлення про сутність місцевого самоврядування, елементи адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, місце останніх серед суб’єктів адміністративного права, а також визначаються шляхи удосконалення адміністративно- правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації. Найбільш значущі з них такі:

*уперше:*

* обґрунтовано положення, що адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні необхідно визначати з позицій регулюючої функції держави щодо реалізації територіальною громадою права вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, шляхом нормативного закріплення їх функціонування, а також делегування відповідних публічно-владних повноважень, із наділенням органів місцевого самоврядування відповідним адміністративно-правовим інструментарієм, необхідним для вирішення ключових проблем соціально-економічного розвитку територій та задоволення потреб-інтересів місцевих спільнот;
* доведено, що місцеве самоврядування є складним і багатоплановим соціально-політичним феноменом і правовим інститутом;
* сформульовано й обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, роботи сільських, селищних, міських голів, старост, постійних комісій місцевих рад, депутатів відповідних рад, а також організаційно- правових форм безпосередньої участі населення у здійсненні місцевого

самоврядування;

* запропоновано шляхи збільшення можливості залучення місцевого населення до безпосереднього здійснення місцевого самоврядування за досвідом зарубіжних країн, що посилить вплив населення на діяльність органів місцевого самоврядування у своєчасному та ефективному вирішенні останніми питань місцевого значення;
* визначено основні напрямки подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади та європейської інтеграції України;
* розроблено пропозиції та рекомендації щодо внесення змін до чинного законодавства України (законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Національну поліцію», Податкового кодексу України, Бюджетного кодексу України тощо);
* аргументовано необхідність прийняття законів України: «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державно-владних повноважень», «Про юридичну відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування», а також систематизації всього нормативного матеріалу, що стосується питань адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування;

*удосконалено:*

* теоретичне визначення категорії «принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб’єктів адміністративного права» як законодавчо зафіксовані нормами вітчизняного та міжнародного законодавства об’єктивно обумовлені природою публічної влади, стержневі, відносно стабільні, науково обґрунтовані засади, які, з одного боку, визначають організаційну структуру, соціальну спрямованість і основні властивості місцевого самоврядування як багатокомплексного соціально- правового явища, а з іншого, - які на протязі тривалого часу не зазнають суттєвих змін, і визначають характер і зміст нормотворчої і правозастосовчої діяльності виконавчих і представницьких органів місцевого самоврядування

як суб’єктів адміністративних правовідносин;

* розуміння змісту та сутності принципів діяльності органів місцевого самоврядування як суб’єктів адміністративного права, під впливом яких створюються оптимальні організаційні умови для реалізації адміністративної нормотворчої та правозастосовчої роботи органами місцевого самоврядування, а також визначаються її способи, зміст та правова форма;
* характеристику сучасного стану нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування за субординаційною (ієрархічною) ознакою, що відображає юридичну чинність актів, які представлено у такій послідовності: політико-правові та нормативно-правові акти;
* наукову позицію про те, що передумовно статусними елементами адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування виступають адміністративно-правові норми та адміністративна правосуб’єктність; забезпечувальними статусними елементами - мета утворення та функціонування органів місцевого самоврядування, завдання, принципи та юридичні гарантії їх діяльності; основними статусними елементами - компетенція як предмет відання та сукупність їх адміністративних прав та обов’язків (делегованих повноважень) і відповідальність (компонент вторинний по відношенню до обов’язків);
* визначення низки теоретико-правових понять, які дозволяють скласти комплексну характеристику адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, а саме: «функції», «компетенція», «предмети відання», «повноваження» органів місцевого самоврядування, а також «гарантії місцевого самоврядування»;
* розуміння сутності поняття «делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування» як правового явища, що характеризується декількома значеннями, зокрема, може розглядатися в якості: а) однієї з форм реалізації політико-правового інституту децентралізації публічної влади, зокрема переміщення владних повноважень

із загальнодержавного та/або регіонального та/або місцевого рівня державного управління на рівень місцевого самоврядування; в) двосторонніх правових відносин, що виникають, змінюються або припиняються між державою в особі уповноважених виконавчих органів державної влади та органами місцевого самоврядування; г) форми співробітництва органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка представлена комплексом дій та процедур організаційно-правового та матеріально- фінансового характеру, реалізація якої спрямована на підвищення ефективності та раціональності здійснення публічної влади на

муніципальному рівні;

* поняття адміністративного акта органу місцевого самоврядування, під яким запропоновано розуміти юридичне волевиявлення суб’єкта місцевого самоврядування, нормативного або індивідуального характеру, прийняте в установленому порядку в межах компетенції органу місцевого самоврядування або його посадової особи,за допомогою якого вирішуються питання місцевого значення;
* аргументовано необхідність розробки та оприлюднення Типових статутів сільських, селищних, міських, а також об’єднаних територіальних громад, які міститимуть ретельно розроблені механізми місцевої демократії, в результаті чого статут стане ефективним засобом саморегуляції та самоуправління відповідної територіальної громади, зокрема, й об’єднаної територіальної громади;
* характеристику адміністративного договору та визначено його роль в діяльності органів місцевого самоврядування; обґрунтовано необхідність законодавчого регламентування адміністративного договору нормами матеріального права, зокрема, шляхом прийняття спеціального Закону України «Про адміністративні договори» та внесення відповідних змін до чинного законодавства;
* визначення дефініції «адміністративна процедура в діяльності

органів місцевого самоврядування», її основних ознак та критеріїв класифікації; висунуті пропозиції щодо удосконалення правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування окремих видів адміністративних процедур;

*набули подальшого розвитку:*

* наукові положення про теоретичну обґрунтованість і застосування у сучасних умовах основних теорій (концепцій) місцевого самоврядування; проілюстровано відмінність між громадівською, державницькою та теорією муніципального дуалізму з точки зору системно-функціонального підходу щодо співвідношення та взаємозв’язку між окремими підсистемами публічної влади, зокрема місцевого самоврядування і держави;
* генезис інституту місцевого самоврядування на території України, в результаті чого запропоновано відповідну періодизацію;
* положення, які покладено в основу визначення характерних ознак, що притаманні представницьким та виконавчим органам місцевого самоврядування як суб’єктам адміністративно-правових відносин;
* обґрунтування теоретичної позиції про те, що під адміністративно- правовим статусом органів місцевого самоврядування варто розуміти закріплену нормами адміністративного права сукупність прав і обов’язків органів місцевого самоврядування, їх завдань, функцій, предметів відання, юридичних гарантій діяльності та відповідальності, які обумовлені їх місцем і роллю у системі місцевого управління, територіальними межами управлінської діяльності, характером взаємовідносин із жителями територіальної громади, органами державної влади, їх посадовими особами, підприємствами, установами, організаціями, що дозволяє їм бути повноцінним учасником адміністративно-правових відносин;
* науковий погляд на систему основних принципів, які покладено в основу делегування публічно-владних повноважень, а саме: законності; гласності, відкритості та прозорості; добровільності; децентралізації; субсидіарності; належної матеріальної, фінансової та організаційної забезпеченості; обґрунтованості та доцільності; підконтрольності та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед жителями територіальної громади; недопущення переделегування; доступності до високоякісних адміністративних послуг;
* положення про класифікаційний розподіл за цільовою ознакою спеціальних (юридичних) гарантій місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб у процесі здійснення ними управлінської діяльності на такі групи: 1) гарантії-реалізації; 2) гарантії-охорони; 3) гарантії-захисту;
* розуміння взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади; з’ясовано необхідність чіткого розподілу сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, визначення способів забезпечення реалізації зазначених повноважень; запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів шляхом створення власних виконавчих органів районними та обласними радами;
* теоретичне обґрунтування можливості та необхідності удосконалення організації влади на місцевому рівні, створення повноцінної та ефективної системи місцевого самоврядування; визначення першочергових заходів щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

* науково-дослідній сфері - як основа для подальших розробок та поглиблення існуючих уявлень про сутність, правову природу інституту місцевого самоврядування та публічно-правових відносин, які виникають у процесі організації діяльності органів місцевого самоврядування *(акт впровадження в науково-дослідну діяльність Кримінологічної асоціації України від 16.05.2019*);
* правотворчій сфері - у процесі вдосконалення норм адміністративного законодавства, а також при підготовці експертно- аналітичних матеріалів відповідними Комітетами Верховної Ради України;
* правозастосовній діяльності - з метою підвищення ефективності практичної діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб

*(довідка про впровадження результатів роботи в діяльність Харківської обласної ради від 10.12.2018; акт впровадження результатів роботи в діяльність Сєвєродонецької міської ради від 18.03.2019; акт впровадження результатів роботи в діяльність Сахновщинської селищної ради від 25.03.2019; акт впровадження результатів роботи в діяльність Харківського регіонального відділення Асоціації міст України від 15.04.2019*);

* навчальному процесі - положення й висновки дисертації знайшли застосування при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні», «Фінансове право», «Податкове право», а також при підготовці лекцій і навчальних посібників із цих дисципліни *(акт впровадження в навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 25.06.2019).*

Апробація результатів дисертації. Результати проведеного дослідження, одержані узагальнення і основні висновки дисертації було оприлюднено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, семінарах та круглих столах: «Молодь та культура: актуальні аспекти» (м. Алчевськ, листопад 2009 р.), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (м. Харків, червень 2010 р.), «Актуальні проблеми цивільного права» (м. Харків, травень 2011 р.), «Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин» (м. Суми, червень 2011 р.), «Цивільно-правове забезпечення розвитку економіки України» (м. Донецьк, листопад 2011 р.), «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Харків, червень 2013 р.), «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Запоріжжя, листопад

1. р.), «Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського союзу» (м. Херсон, червень
2. р.), «Актуальні проблеми правового забезпечення господарської діяльності в Україні» (м. Харків, березень 2015 р.), «Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні» (м. Ужгород, травень 2018 р.), «Теорія і практика сучасної юриспруденції» (м. Київ, грудень 2018 р.).

Публікації. Основні результати дослідження викладено у тридцяти семи публікаціях, серед яких: одна монографія, двадцять одна стаття, опублікована у наукових фахових юридичних виданнях України, чотири статті - у наукових виданнях інших держав, одинадцять тез наукових доповідей і повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Відповідно до мети, завдань, предмету і логіки дослідження дисертація складається зі вступу, п’яти розділів, які включають вісімнадцять підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 510 сторінок. Список використаних джерел складається з 740 найменувань і займає 74 сторінки, додатки розміщено на 15 сторінках.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукової проблеми щодо визначення сутності та особливостей адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, тенденцій і напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування на основі аналізу законодавства України та практики його реалізації, вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності муніципальних органів та теоретичного осмислення численних наукових праць У результаті проведеного дослідження сформульовано та обґрунтовано низку нових концептуальних висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі.

1. Ґрунтуючись на аналізі основних теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування, визначено, що місцеве самоврядування слід розглядати як складний і багатоплановий соціально-політичний феномен і правовий інститут, якому притаманні такі основні ознаки: 1) воно є однією з форм народовладдя, відповідно виступає специфічним способом організації влади, що належить територіальній громаді для здійснення певних державно - управлінських повноважень та функцій; 2) є однією з основоположних засад правової, демократичної держави, громадянського суспільства та є однією з форм їх функціонування; 3) виступає правом та реальною здатністю відповідних територіальних громад самостійно, а також через органи місцевого самоврядування під власну відповідальність і в межах закону вирішувати питання життєдіяльності місцевого населення із врахуванням загальнополітичного курсу держави; 4) має подвійну (гібридну) природу функціонування місцевого самоврядування: виступає самостійною

підсистемою публічної влади і водночас підсистемою громадянського суспільства; 5) наділяється власною самоврядною та делегованою державою компетенцією; 6) первинним суб’єктом місцевого самоврядування є територіальна громада - фізичні особи, що постійно мешкають, працюють на чітко визначеній території чи адміністративно-територіальної одиниці і характеризуються наявністю внутрішніх зв’язків між її членами, колективною свідомістю і спільними інтересами.

1. На підставі історико-правового аналізу становлення та розвитку місцевого самоврядування на теренах України виокремлено значні етапи для його формування у сучасному вигляді, а саме: 1) від часу зародження й утворення держави східнослов’янських племен на українських землях до часів феодальної роздробленості (ІХ століття - до середини ХІУ століття);
2. період європеїзації (в основі якої були норми Магдебурзького права) та козацької держави (середина XIV ст. - до першої половини XIX ст.);
3. період русифікації місцевого самоврядування в Україні (перша половина XIX ст. - початок XX ст.); 4) період українізації місцевого самоврядування, початком якого слід вважати проголошення Української Народної Республіки (1917 - 1930 роки); 5) період перебування українських земель у складі СРСР, на протязі якого радянська модель місцевого самоврядування була вмонтована в єдину систему централізованого апарату державного управління (1931-1990 роки); 6) період відродження вітчизняного місцевого самоврядування та закріплення демократичних засад його організації й функціонування на конституційному та законодавчому рівнях у суверенній та незалежній Україні (1991-2013 роки); 7) сучасний євроінтеграційний період пов’язаний зі створенням нової оптимальної моделі місцевого самоврядування у сучасних умовах переходу до децентралізації державного управління (2014 рік - теперішній час).
4. Встановлено, що органам місцевого самоврядування як суб’єктам адміністративно-правових відносин притаманні такі характерні ознаки: 1) є організаційно відокремленим і персоніфікованим суб’єктом публічної адміністрації, що має чітко визначений територіальний масштаб діяльності, відповідну фінансово-матеріальну базу і систему службової підпорядкованості; 2) нормативно-правовим шляхом наділені компетенцією владно-розпорядчого характеру; 3) характеризуються специфічним адміністративно-правовим статусом для реалізації наданої законом сукупності прав та обов’язків державно-владного характеру з метою реалізації публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб; 4) під час реалізації власних і делегованих повноважень приймають публічно-владні (юридично обов’язкові) рішення і здійснюють інші юридично значимі дії; 5) наявність міцних взаємозв’язків з іншими суб’єктами адміністративного права.
5. Удосконалено теоретичне визначення категорії «принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб’єктів адміністративного права» як законодавчо зафіксовані нормами вітчизняного та міжнародного законодавства об’єктивно обумовлені природою публічної влади, стержневі, відносно стабільні, науково обґрунтовані засади, які, з одного боку, визначають організаційну структуру, соціальну спрямованість і основні властивості місцевого самоврядування як багатокомплексного соціально- правового явища, а з іншого, - які на протязі тривалого часу не зазнають суттєвих змін, і визначають характер і зміст нормотворчої і правозастосовчої діяльності виконавчих і представницьких органів місцевого самоврядування як суб’єктів адміністративних правовідносин.

Аргументовано позицію, що надаючи визначення принципам місцевого самоврядування слід використовувати словосполучення «нормативні правила» або «нормативні засади». Маючи загальнообов’язковий, імперативний і загально значимий характер, вони складають фундамент для існування системи місцевого самоврядування, охоплюють всі аспекти діяльності її органів, визначають весь комплекс суспільних відносин, що виникають у процесі організації і функціонування органів місцевої публічної влади.

1. Зазначено, що в Україні відбувається активне впровадження європейських муніципальних стандартів та правил до національного законодавства, що регламентує діяльність органів місцевого самоврядування та сприяє прийняттю ними науково обґрунтованих державно-владних рішень, спрямованих на вирішення нагальних питань у різних сферах життєдіяльності місцевої громади, що виникають на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Акцентовано увагу на тому, що подальше результативне проведення адміністративно-територіальних і регіональних реформ, впровадження конструктивного соціального партнерства між центром і територіями неможливе без оновлення відповідної нормативно-правової бази у зазначеній сфері, яке потребує вдосконалення на засадах зміцнення організаційної, правової, фінансово-матеріальної, адміністративної автономності місцевого самоврядування і розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою, спираючись на принципи субсидіарності, децентралізації та залучення громадян до прийняття управлінських рішень. Адже особлива мета та сфера діяльності органів місцевого самоврядування обумовлює побудову унікальної системи нормативно-правової бази, до якої входять різні за юридичною силою та природою походження законодавчі джерела.
2. Визначено, що адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування становить закріплену нормами адміністративного права сукупність прав і обов’язків органів місцевого самоврядування, їх завдань, функцій, предметів відання, юридичних гарантій діяльності та відповідальності, які обумовлені їх місцем і роллю в системі місцевого управління, територіальними межами управлінської діяльності, характером взаємовідносин із членами територіальної громади, органами державної влади, їх посадовими особами, підприємствами, установами, організаціями, що дозволяє їм бути повноцінним учасником адміністративно-правових відносин.

Аргументовано, що структурними елементами адміністративно- правового статусу органів місцевого самоврядування як складної юридично- теоретичної конструкції є: мета їх утворення та функціонування, завдання, принципи, функції, предмети відання, адміністративні права та обов’язки, юридичні гарантії діяльності та юридична відповідальність. Серед них виокремлено основні статусні елементи (компетенція як предмет відання та сукупність їх адміністративних прав та обов’язків (повноважень) і відповідальність) та забезпечувальні статусні елементи (мета утворення та функціонування органів місцевого самоврядування, завдання, принципи та юридичні гарантії їх діяльності). Водночас до передумовно статусних елементів адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зараховано адміністративно-правові норми та адміністративну правосуб’єктність. Визначальними рисами названих елементів виокремлено: врегульованість нормами адміністративного права, їх самостійність (кожний з них має своє власне призначення), інваріантність (стабільність) у часі, взаємозв’язок і взаємозалежність один від одного.

1. Обґрунтовано, що весь спектр і діапазон напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, у тому числі, що ними реалізовується і у процесі публічного адміністрування, достатньо широкий. Значний обсяг функцій органів місцевого самоврядування, закріплений законодавцем, є продовженням комплексу функцій, які визначені за виконавчо-розпорядчими органами державної влади. Доведено, що органи місцевого самоврядування, будучи суб’єктами публічного управління, відповідно до мети їх утворення та функціонування, а також завдань та функцій, здійснюють управлінську діяльність у вигляді керівництва економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною галуззю на певній адміністративно- територіальній дільниці і несуть за неї відповідальність.

З’ясовано, що організаційно-розпорядчі методи (адміністративні методи управління) є універсальними для діяльності державних органів, територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Як правило, вони пронизують усі суспільні відносини управлінського характеру, що складаються під час виконавчої і розпорядчої діяльності органів місцевого самоврядування. Організаційно-розпорядчі методи, зараховуючи до себе сукупність організаційних впливів на різних рівнях управління у неоднакових формах свого вираження, обов’язково повинні відповідати правовим нормам, що діють на певному рівні управління, а також актам і розпорядженням вищих органів управління. До особливостей адміністративних методів варто зарахувати прямий вплив на керований об’єкт шляхом визначення його повноважень; односторонній вибір суб’єктом управління мети, завдань, порядку і строків їх виконання об’єктом; матеріально-ресурсного забезпечення; умов виконання завдань на кожному окремому етапі; обов’язковість виконання правових актів (рішень, розпоряджень тощо), невиконання яких тягне за собою застосування певного виду юридичної відповідальності.

1. Концентровано увагу на тому, що участь органів місцевого самоврядування в адміністративно-правових відносинах обумовлена наявністю у них делегованих повноважень, що надані органами виконавчої влади і гарантовані державою, і виступають в якості головного юридичного засобу, за допомогою яких органи місцевого самоврядування здійснюють завдання і функції щодо відповідної групи суспільних відносин і приймають владні (юридично обов’язкові) рішення, здійснюють інші юридично значимі дії.

Виділено характерні ознаки делегування повноважень на доктринальному рівні: 1) делегування повноважень неможливе без

відповідних нормативно визначених підстав та вимог щодо даного способу надання повноважень; 2) делегуватися повноваження можуть лише такому суб’єкту, який має належну правосуб’єктність на одержання та реалізацію наданих повноважень; 3) делегування повноважень передбачає попередній дозвіл суб’єкта, що делегує, іншому - делегованому суб’єкту, реалізовувати повноваження, що належать до його компетенції; 4) делегуючий суб’єкт може надавати такі повноваження лише у межах своєї компетенції; 5) суб’єкт, який делегував повноваження, має право контролювати здійснення делегованих повноважень; 6) делегування повноважень передбачає обов’язкове надання матеріальних та фінансових ресурсів для їх ефективної реалізації; 7) делегуватись повноваження можуть на певний період часу або без зазначення точного строку; 8) делегований суб’єкт несе юридичну відповідальність за неналежне виконання або невиконання делегованих повноважень.

1. Розвинуто положення, що під «гарантіями місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб» слід розглядати обумовлену закономірностями суспільного розвитку, нормативно закріплену систему взаємозалежних та взаємопов’язаних умов, засобів і способів забезпечення діяльності системи місцевого самоврядування, за допомогою яких відбувається реальна, ефективна, дієва та безперешкодна реалізація повноважень її суб’єктів щодо вирішення питань місцевого значення, а також надійна охорона та захист прав місцевого самоврядування.
2. Надано визначення юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням як позитивного, так і негативного її аспектів: як правовідносини, в яких на суб’єкта місцевого самоврядування (орган або посадову особу) покладається юридичний обов’язок здійснювати свої повноваження відповідно до вимог актів законодавства і суспільних потреб місцевого населення, а у випадку його порушення зазнавати негативних правових наслідків особистісного, організаційного чи майнового характеру.
3. Аргументовано, що адміністративний акт органу місцевого самоврядування є юридичним волевиявленням суб’єкта місцевого самоврядування, нормативного або індивідуального характеру, серед специфічних ознак якого названо: 1) має підзаконний характер; 2) приймається (видається) органом місцевого самоврядування або його посадовою особою, тобто є юридичною формою волевиявлення органу місцевого самоврядування або його посадової особи; 3) має односторонній характер, тобто приймається відповідним владним суб’єктом і не залежить від волі осіб, на яких розповсюджується його дія; 4) спрямований на виникнення, зміну або припинення публічно-правових відносин; 5) виступає юридичним актом як публічного, так і індивідуального характеру у сфері муніципального управління; 6) виражає місцеві інтереси та приймається з метою вирішення питань місцевого значення; 7) має територіальне обмеження своєї дії, тобто діє на відповідній території, в межах якої здійснюється місцеве самоврядування. Адміністративно-правові акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб мають відповідати таким вимогам як: законність, обґрунтованість, доцільність, ефективність та своєчасність.
4. Сформульовано поняття адміністративного договору як дво- або багатосторонньої угоди між суб’єктами владних повноважень, одним із яких є орган місцевого самоврядування або його посадова особа, або угоди між органом місцевого самоврядування та іншою особою (юридичною або фізичною), зміст якої складають права та обов’язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб’єкта владних повноважень, що ґрунтується на волеузгодженні сторін договору, визначає взаємні права та обов’язки його учасників у публічно-правовій сфері та укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб’єктами владних повноважень; б) для делегування публічно- владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об’єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.
5. Обґрунтовано положення, що організація діяльності органів місцевого самоврядування, належне правове регулювання повноважень та форм їхньої діяльності мають вирішальне значення для управлінського впливу цих органів на суспільні відносини та забезпечення ефективного управління публічними справами на місцевому рівні, в межах яких мають бути реалізовані права і свободи людини, надані необхідні послуги населенню та забезпечений соціально-економічний розвиток відповідної території обслуговування. Головною передумовою виконання органами місцевого самоврядування завдань, покладених на ці органи законодавством України, є наділення муніципальних органів реальними повноваженнями. Однак, самого встановлення повноважень та визначення потенційної можливості органів місцевого самоврядування діяти певним чином, не завжди достатньо для ефективного вирішення питань місцевого значення. Важливим завданням постає використання відповідних організаційно- правових форм діяльності органів місцевого самоврядування, реалізації їх прав і обов’язків.
6. Наголошено, що однією зі складових адміністративної реформи на сучасному етапі є становлення та розвиток інституту адміністративних процедур, зокрема, в діяльності органів місцевого самоврядування, до суттєвих ознак яких віднесено наступні: 1) особливий суб’єкт здійснення адміністративної процедури - орган місцевого самоврядування або його посадова особа, наділені владними повноваженнями; 2) публічна сфера здійснення адміністративної процедури - адміністративні процедури здійснюються у сфері публічного адміністрування з урахуванням публічних інтересів; 3) нормативно врегульований порядок здійснення адміністративної процедури - встановлена нормами чинного законодавства послідовність вчинення дій її суб’єктами та учасниками; 4) індивідуальний характер застосування адміністративної процедури - прийняте рішення, як результат адміністративної процедури, стосується конкретних фізичних та юридичних осіб, що перебувають у правових відносинах з органом місцевого самоврядування; 5) має, як правило, позитивний (безспірний) характер адміністративної процедури - предметом індивідуальних адміністративних справ не виступають суперечки, спори фізичних та юридичних осіб, а результатом адміністративної процедури не є застосування заходів примусового характеру; 6) особлива мета адміністративної процедури - спрямованість на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів

фізичних та юридичних осіб; 7) тягне за собою настання зовнішніх наслідків для суб’єктів адміністративної процедури, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов’язки осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування; 8) конкретний результат адміністративної процедури - прийнятий адміністративний акт органом місцевого

самоврядування або його посадовою особою, який встановлює, змінює або припиняє права та обов’язки суб’єктів адміністративно-правових відносин.

1. З’ясовано, що одним із основних критеріїв класифікації адміністративних процедур в діяльності органів місцевого самоврядування є повноваження муніципальних органів, якими вони наділяються законодавством про місцеве самоврядування у відповідних сферах суспільного життя. Підкреслено, що в реальному житті не існує якихось особливих сфер управлінської діяльності, притаманних виключно органам місцевого самоврядування або таких, що є більш або менш важливі для суспільства. Разом з тим, аналіз практичної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні дозволив виділити певні сфери, які складають значну частку в діяльності органів місцевого самоврядування: житлово - комунальне господарство та містобудування; регулювання земельних відносин та охорону навколишнього природного середовища; забезпечення захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб, громадської безпеки та охорони публічного порядку.
2. Аргументовано, що надання послуг, в тому числі й адміністративних, громадянам та юридичним особам має бути прерогативою і провідною функцією саме органів місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт з місцевим населенням. Враховуючи природу та сутність місцевого самоврядування, територіальні громади мають не лише право, а й реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого значення.
3. Конкретні пропозиції щодо вдосконалення адміністративно- правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, як підсумки дослідження, обґрунтовують необхідність:

* розширення повноважень місцевого самоврядування та, відповідно, скорочення кількості повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування державою (делеговані повноваження не повинні перевищувати 20 - 25 % від загальних повноважень виконавчих органів відповідних рад);
* запровадження порядку укладання договорів на виконання делегованих повноважень зі 100-відсотковим їх фінансуванням за рахунок державних бюджетних коштів;
* розмежування повноважень між різними рівнями місцевої влади на основі принципів субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування; забезпечення правової та організаційної спроможності місцевого самоврядування на всіх його рівнях;
* зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого

самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають спиратися на власні доходи відповідної територіальної громади, а обсяг власних доходів повинен відповідати функціям та повноваженням місцевого самоврядування. Фінансова самостійність і спроможність територіальних громад вирішувати місцеві питання мають стати не декларацією, а непорушним правилом для органів державної влади всіх рівнів;

* реформування адміністративно-територіального устрою держави;
* запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів шляхом створення власних виконавчих органів районними та обласними радами;
* ліквідації місцевих державних адміністрацій і запровадження посади префекта з функціями здійснення контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
* підвищення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами (зокрема, шляхом систематизації національного законодавства з питань юридичної відповідальності в окремому законодавчому акті «Про юридичну відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування»);
* надання та всебічного забезпечення права на формування місцевої (муніципальної) поліції з питань охорони суспільного порядку на вулицях населених пунктів та дотримання екологічних норм;
* створення місцевих (муніципальних) судів у складі 3-х суддів на виборчій основі, на які буде покладено функції здійснення судочинства з таких питань місцевого значення, як екологічна безпека, житлово- комунальне господарство, містобудування, земельні відносини та ін., що збільшить довіру до суддів такого суду та розвантажить суди загальної юрисдикції;
* законодавчого забезпечення децентралізації публічної влади та реформування місцевого самоврядування шляхом: 1) прийняття Закону України «Про місцеві референдуми»; 2) зміни ролі та місця Статуту територіальної громади в системі нормативно-правових актів місцевого самоврядування, зокрема, передбачити в законодавстві України обов’язковість прийняття Статуту для кожної територіальної громади, а для об’єднаних територіальних громад - ще й Статуту створеного старостата. Статут територіальної громади має затверджуватися місцевим референдумом, а відповідною радою - в порядку «консенсусу». Статут не має підлягати реєстрації в органах юстиції, оскільки це внутрішній документ територіальної громади; 3) внесення відповідних змін до законодавства про місцеве самоврядування, зокрема, до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетного та Податкового кодексів України та ряду інших нормативно-правових актів щодо впровадження в Україні спроможного, самодостатнього, ефективного місцевого самоврядування;
* наближення місцевого самоврядування до населення з метою появи довіри до муніципальних органів шляхом: 1) спрощення процедури формування органів самоорганізації населення, організації та проведення місцевих ініціатив та громадських слухань, оскільки існуюча процедура забюрократизована та потребує великої кількості узгоджень та збору підписів (в цьому випадку достатньо створення ініціативної групи та її узгодження); 2) передбачення звітування головної посадової особи перед відповідною територіальною громадою на кожному виборчому окрузі з охопленням не менш 20% його виборців, що зареєстровані на цій території; 3) спрощення процедури відставки секретаря відповідної ради у випадку невиконання ним своїх повноважень; 4) проведення виборів до представницького органу місцевого самоврядування виключно за мажоритарною системою для більшого наближення депутата місцевої ради до виборців, залишивши політичним партіям право висувати кандидатів у депутати місцевих рад. Окрім політичних партій, надати право висувати кандидатів у депутати трудовим колективам, зборам членів територіальної громади за місцем проживання, органам самоорганізації населення, а також запровадити можливість самовисування при зборі підписів виборців, що проживають у відповідному окрузі; 5) надання права головам відповідних територіальних громад ініціювати дострокове припинення повноважень депутатів за порушення законодавства, невиконання своїх обов’язків, втрату довіри шляхом таємного голосування на сесії відповідної ради двома третинами депутатів з наступним голосуванням у відповідному окрузі, а у випадку обрання депутата за списком політичної партії - за відзивом центрального органу партії, що його висунула; встановити норму, відповідно до якої за відставку депутата достатньо 25% голосів виборців при проведенні місцевого референдуму; 6) надання права місцевим радам самостійно встановлювати граничний вік службовців місцевого самоврядування, як і персональне продовження строку служби окремим працівникам, враховуючи їх професійні якості та компетентність.

1. Проведене дослідження досвіду місцевого самоврядування деяких зарубіжних країн надало можливість дійти висновку щодо наявності багатоманітності форм побудови та організації місцевого управління, а також законодавчого різноманіття забезпечення організації та діяльності органів місцевого самоврядування іноземних держав. Констатовано, що цей досвід викликає цікавість щодо його запозичення та впровадження в практику формування та організації місцевого самоврядування в Україні в межах реформування публічної влади, що наблизить Українську державу до створення повноцінного, самостійного, повсюдного, фінансово та економічно спроможного місцевого самоврядування та подальшого розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави з пріоритетом прав людини, в якій визнається і дійсно гарантується місцеве самоврядування.

З метою удосконалення національної системи влади на місцях, а також наближення моделі місцевого самоврядування нашої держави до міжнародних стандартів, з урахуванням зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності муніципальних органів визначено такі основні напрямки подальшого розвитку організації місцевого самоврядування в Україні: 1) поширення принципу децентралізації публічної влади з обов’язковим урахуванням принципів субсидіарності, правової, організаційної та фінансової автономії, а також повсюдності місцевого самоврядування; 2) запровадження повноцінного місцевого самоврядування на регіональному рівні зі створенням власних виконавчих органів обласними та районними радами; 3) чітке розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади; 4) ліквідація місцевих державних адміністрацій як органів державної виконавчої влади з одночасним запровадженням посади префекта для представництва інтересів держави на місцях та здійснення нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування; 5) надання широких повноважень органам місцевого самоврядування щодо самостійного визначення ними основних напрямків своєї діяльності у вирішенні питань місцевого значення; 6) можливість збільшення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування окремих адміністративно-територіальних одиниць в конкретних сферах суспільної діяльності для реалізації завдань, що стоять перед органами місцевої влади, а також розширення повноважень місцевих органів влади після спливу певного періоду часу (за досвідом Іспанії); 7) посилення фінансових гарантій місцевого самоврядування шляхом децентралізації фінансових ресурсів, закріплення власних джерел доходів місцевого самоврядування, а також визнання місцевих рад єдиними суб’єктами розпорядження місцевими бюджетами, власними фінансовими та матеріальними ресурсами, зокрема, майном і землею, в межах певної адміністративно-територіальної одиниці; 8) запровадження норми до виборчого законодавства України, відповідно до якої виборцями можуть бути не тільки громадяни України, а і громадяни інших держав, які постійно проживають в межах відповідного територіального виборчого округу (за досвідом Франції); 9) збільшення можливості залучення місцевого населення до безпосереднього здійснення місцевого самоврядування, зокрема, шляхом впровадження норми, відповідно до якої органи місцевого самоврядування мають обов’язково розглянути заяву, підписану певною кількістю жителів відповідної територіальної громади (за досвідом Німеччини), народної законодавчої ініціативи на місцевому рівні, а також можливість ініціювання територіальною громадою здійснення інспектування управління місцевих підприємств уповноваженими на те особами (за досвідом Японії), що посилить вплив населення на діяльність органів місцевого самоврядування у своєчасному та ефективному вирішенні останніми питань місцевого значення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер’янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: у двох томах. Том 1: Загальна частина: підручник. Ред. колегія:

Авер’янов В. Б. (голова) та ін. К.: Юрид. думка, 2007. 592 с.

1. Авер’янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В.Б. Авер’янов. *Часопис Київського університету права.* 2009. № 3. С. 8-14.
2. Авер’янов В. Б. Нові риси предмета українського адміністративного права. *Персонал.* 2005. № 4. С. 76-81.
3. Аверьянов В. Б. Исполнительная власть и административное право /

В. Б. Аверьянов. Киев: Ин Юре, 2002. 667 с.

1. Аверьянов В. Б. Содержание деятельности аппарата государственного управления и его организационные структуры. *Советское государство и право.* 1988. № 6. С. 60 - 68.
2. Автономов А. С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. А. С. Автономов. Фонд Развития парламентаризма в России. М.: Инфограф, 1999. 383 с.
3. Авторгов А. М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 - «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ.: Київський нац. ун-т внутр. справ, 2008. 17 с.
4. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред.

А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. М.: Спартак, 2003.

1. Административное право Украины: учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др. Под ред. проф. Ю. П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков: Право, 2003. 576 с.
2. Административное право Украины: учебник. Под общей ред.

С. В. Кивалова. X.: Одиссей, 2004. 880 с.