

**ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

БАБІЙ ЮРІЙ ЮРІЙОВИЧ

УДК: 352.07:342(477)(043)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ОРГАНІЗАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ПРИКЛАДНІ ПИТАННЯ**

Спеціальність 081 «Право»

Галузь знань 08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

_____ Ю. Ю. Бабій

Науковий керівник: **Мельничук Світлана Миколаївна**,
доктор юридичних наук, професор

м. Кропивницький – 2026

АНОТАЦІЯ

Бабій Ю.Ю. Організація муніципальної влади в сучасній Україні: конституційно-правові та прикладні питання. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право). – Донецький державний університет внутрішніх справ, Кропивницький, 2026.

Дисертація виконана на актуальну тему та присвячена комплексному дослідженню конституційно-правових та прикладних питань організації муніципальної влади в сучасній Україні як цілісного процесу. Акцентується увага на тому, що організація муніципальної влади в сучасний період відбувається в контексті незворотності європейського курсу України, здатності реалізовувати муніципальний інтерес сформований колективними (спільними) потребами населення громад.

У роботі проаналізовано стан наукового опрацювання тематики дисертації та виявлено фрагментарні дослідження окремих питань, що стосуються організації муніципальної влади в сучасній Україні. Встановлено, що низка проблем, які стосуються організації та функціонування муніципальної влади, і знайшли своє відображення у працях, втратила актуальність з огляду на сучасні зміни у цій сфері пов'язані з правовою реформою. Конституційно-правові та прикладні питання організації муніципальної влади в сучасній Україні як цілісного процесу з врахуванням державотворчих процесів, зокрема євроінтеграційних, а також пов'язаних з ними реформаційних у цій сфері та вплив зовнішніх і внутрішніх факторів, як то повномасштабна війна на території України, залишаються поза належною увагою вітчизняної юридичної науки.

Сформовано методологію наукового дослідження, яку склали філософські, загальнонаукові концептуальні підходи, а також підходи та методи, які властиві сучасній правовій науці та були витребувані предметом цієї роботи, що стало теоретико-методологічним підґрунтям для досягнення мети дослідження і

розв'язання поставлених завдань, уточнення низки понять чи формулювання нових з огляду на їх невідповідність сучасним реаліям.

На основі поглибленого аналізу загальнотеоретичної характеристики муніципальної влади сучасної України виявлено основні її ознаки, зокрема: вона є легітимною формою публічної влади; детермінована колективними (спільними) потребами населення територіальної громади; спрямована на реалізацію муніципального інтересу; здійснюється в межах муніципальних утворень; має нормативно визначену інституційну структуру, елементи якої наділені повноваженнями; володіє необхідною автономією для належного здійснення своїх завдань та функцій.

На основі цих ознак сформульовано поняття муніципальної влади сучасної України як легітимного муніципального механізму регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ спрямованого на реалізацію муніципального інтересу на засадах відносної автономії в межах Конституції та законів України.

У ході виявлення основних ознак муніципальної влади сучасної України через об'єктивну необхідність було уточнено та сформульовано низка нових понять, зокрема таких як: «колективна (спільна) потреба населення територіальної громади», «муніципальний інтерес», «завдання муніципальної влади сучасної України», «функції муніципальної влади сучасної України», «інституційна структура муніципальної влади сучасної України».

Розкрито параметри взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою, зокрема встановлено, що в її основі лежить муніципальний інтерес, реалізація якого опосередковує їх взаємні відносини, які складаються в процесі сприяння місцевими державними адміністраціями виконанню органами муніципальної влади власних повноважень щодо реалізації колективних (спільних) потреб населення територіальних громад та під час розгляду питань, які стосуються компетенції органів місцевих державних адміністрацій чи зачіпають інтереси муніципальної влади; в процесі здійснення спільних програм чи спільної реалізації установчої компетенції; в процесі взаємного делегування повноважень та їх виконання.

Виявлено основні ознаки взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою й на їх основі сформульовано визначення її поняття – це обумовлена інституційно-структурною організацією муніципальної та державної влади публічна діяльність уповноважених суб'єктів в межах муніципальних утворень, яка спрямована на реалізацію муніципального інтересу на засадах відносної автономії муніципальної влади й визначена Конституцією та законами України. Виокремлено такі види взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою як територіальну, інституційну та предметну (компетенційну), що здійснюються у правовій формі та організаційно-правовій формі взаємодії муніципальної влади з державною.

У роботі констатовано, що правове регулювання муніципальної влади в сучасній Україні є багаторівневим (міжнародне нормативно-договірне, конституційне, законодавче, підзаконне) суперечливим і потребує коригування в контексті впровадження принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та виконання програмних документів щодо реформування цієї сфери. З'ясовано етапи формування правового регулювання організації муніципальної влади в сучасній Україні, зокрема: доконституційний – охоплює кінець 1990 року – середина 1996 року; конституційно-початковий – з 28.06.1996 року й до 2014 року; конституційно-новітній – 01.04.2014 року і до нині. Воно структурно охоплює, зокрема: а) загальні засади організації муніципальної влади в сучасній Україні; б) порядок набуття представницьких повноважень; в) правовий статус елементів інституційної структури муніципальної влади сучасної України; г) компетенцію та повноваження органів та посадових осіб муніципальної влади в певних галузях; г) матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Звернуто увагу на інтерпретаційно-правову діяльність Конституційного Суду України, яка є важливими допоміжним елементом правового регулювання організації муніципальної влади сучасної України, в контексті забезпечення однотипного розуміння змісту норм Конституції України щодо досліджуваної тематики. Рекомендовано проведення правової діагностики правового

регулювання організації муніципальної влади з метою подальшого його впорядкування та удосконалення.

У ході дослідження моделі організації муніципальної влади в сучасній Україні зроблено висновок про те, що в сучасний період традиційно-диференційовані конструкції організації муніципальної влади втрачають свою актуальність з огляду на їх формальну організаційну структуру, яка не відображає повною мірою багатфакторності та цілеспрямованості сучасних муніципальних систем. Сучасні моделі організації муніципальної влади – це унікальні системні моделі, основою формування яких є такі параметри як: багатфакторність (відображає зміст і логіку формування моделі організації муніципальної влади), цілеспрямованість (орієнтованість на реалізацію муніципального інтересу), композиційність (можливість формування інституційно-функціональної архітекtonіки муніципальної влади здатної забезпечити реалізацію муніципального інтересу), комбінаторність (можливість удосконалювати, змінювати взаємозв'язки між сформованою інституційною структурою муніципальної влади залежно від реальних факторів), інгресивність (здатність до синтезування нових здатностей інституційної структури муніципальної влади викликана умовами її формування і розвитку), селективність (здатність до вибору, впровадження кращих практик у формуванні моделі організації муніципальної влади з метою досягнення забезпечення її цілеспрямованості), кореляційність (здатність до адаптації і пристосованості моделей організації муніципальної влади та їх архітекtonіки до взаємодії).

Встановлено, що модель організації муніципальної влади в сучасній Україні є системною моделлю перехідного типу, яка відображає, зокрема: – інгресію нової філософії у її архітекtonіці; – синтез принципово нових здатностей обумовлених реалізацією принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в національне законодавство; – адаптацію послідовності формування моделі організації муніципальної влади у різних напрямках.

За допомогою системного підходу виявлено основні властивості моделі організації муніципальної влади в сучасній Україні, які розкривають її сутність і

характер як самотньої моделі організації муніципальної влади й сформульовано поняття. Модель організації муніципальної влади сучасної України – це обумовлена державотворчими процесами та колективними (спільними) потребами населення громади архітектоніка муніципальної системи достатня для досягнення цілеспрямованості шляхом реалізації муніципального інтересу.

З'ясовано, що фіксація, проблеми та удосконалення стану організації муніципальної влади в сучасній Україні вимагає правової діагностики. Це зумовило необхідність у виявленні основних ознак правової діагностики, уточненні її поняття та складових. Відповідно основними ознаками правової діагностики, зокрема є: діяльністю уповноважених суб'єктів спрямованою на опис й оцінку фактичного стану правових об'єктів; сукупністю дій щодо опису та оцінки стану об'єкта за визначеними параметрами; її мета полягає в описі стану, виявленні відхилень у функціонуванні об'єктів від діючих стандартів (моделей); результатом є формування планово-прогнозних висновків для пошуку способу подальшого удосконалення.

Під правовою діагностикою розуміється діяльність уповноважених суб'єктів спрямована на опис й оцінку фактичного стану правових об'єктів з метою виявлення відхилень у їх функціонуванні від діючих стандартів (моделей) та прийняття рішення для подальшого удосконалення. Для неї характерні такі складові, а саме: об'єкт діагностування (державно-правові явища і процеси); діагностична модель об'єкта діагностування; мета діагностування (виявлення реального стану правових явищ та процесів для їх вдосконалення); завдання діагностики (виявлення відхилень у структурі та/або функціонуванні об'єктів від діючих стандартів (моделей)); уповноважений на діагностування суб'єкт (публічний чи/та інший суб'єкт); діагностична діяльність (стадії, дії тощо); система засобів діагностування (опис, скринінг, аналіз, оцінка тощо); документування результатів.

Встановлено особливості правової діагностики стану організації муніципальної влади в сучасній Україні. Сформульовано поняття правової

діагностики стану організації муніципальної влади в сучасній Україні як діяльності уповноважених суб'єктів спрямованої на опис та оцінку фактичного стану організації муніципальної влади, виявлення відхилень від діючих європейських стандартів та мети її функціонування задля подальшого удосконалення.

Використання авторського поняття правової діагностики стану організації муніципальної влади в сучасній Україні та її складових, дало змогу з'ясувати сучасний стан організації муніципальної влади в сучасній Україні. А виявлені проблеми стали інформаційним матеріалом для вибору засобів їх розв'язання.

Встановлено, що основним засобом удосконалення організації муніципальної влади в сучасній Україні та приведення її у відповідність до параметрів діагностичної моделі є правова реформа організації муніципальної влади сучасної України.

Сформульовано низку рекомендації щодо удосконалення організації муніципальної влади в сучасній Україні.

Ці та інші положення й висновки є важливими не лише з точки зору юридичної науки, але й юридичної практики, особливо в контексті державотворчих процесів.

Ключові слова: публічна влада, муніципальна влада в сучасній Україні, місцеве самоврядування, децентралізація, організація муніципальної влади в сучасній Україні, муніципальний інтерес, правове регулювання організації муніципальної влади в сучасній Україні, модель організації муніципальної влади в сучасній Україні, правова діагностика стану організації муніципальної влади в сучасній Україні, правова реформа організації муніципальної влади сучасної України.

SUMMARY

Babiy Yu. Yu. The organisation of municipal governance in contemporary Ukraine: Constitutional - Legal and Applied Issues. - Qualifying scientific work in manuscript form.

Doctoral dissertation for the degree of Doctor of Philosophy (PhD) in Law, specialty 081 (08-Law) – Donetsk State University of Internal Affairs, Kropyvnytskyi, Ukraine, 2026. The dissertation is addressed to a highly topical subject and is devoted to a comprehensive study of constitutional-legal and practical issues of the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine as an integrated process. Particular attention is paid to the fact that the organisation of municipal governance in the current period takes place in the context of the irreversibility of Ukraine's European course and the ability to realise municipal interests formed by the collective (common) needs of the community population.

The scientific work has analysed the current state of scholarly research on the dissertation topic and identified fragmentary studies on individual issues related to the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine. It has been established that a range of problems concerning the organisation and functioning of municipal governance, as reflected in the previous work, have lost relevance in view of the modern changes in this field as they are associated with legal reform. Constitutional-legal and applied issues of the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine as an integrated process, taking into account state-building processes, particularly European integration, as well as related reforms in this field and the impact of external and internal factors, such as the full-scale war on the territory of Ukraine, remain insufficiently addressed in domestic legal scholarship.

A scientific research methodology has been formed. The methodology comprises philosophical and general scientific conceptual approaches, as well as approaches and methods inherent to modern legal science, which were applied to the analysis of the subject matter of this scientific work. This served as the theoretical and methodological foundation for achieving the research goal and solving the set tasks,

clarifying several concepts, or formulating new ones in light of their inconsistency with contemporary realities.

Based on the in-depth analysis of the general theoretical characteristics of municipal governance in contemporary Ukraine, its main features were identified. The municipal governance is a legitimate form of public power. It is determined by collective (common) needs of the population within the territorial community. It is aimed at the realisation of municipal interest. The municipal governance is exercised within the framework of municipal entities. It has a legally defined institutional structure, the elements of which are vested with authority; and it possesses the necessary autonomy to properly carry out its tasks and functions.

According to these features, municipal governance in contemporary Ukraine is defined as a legitimate municipal mechanism for regulating and managing a significant portion of public affairs, aimed at realising municipal interest on the principles of relative autonomy within the framework of Constitution and laws of Ukraine.

In the course of identifying the main features of municipal governance in contemporary Ukraine a number of new concepts were clarified and formulated, due to objective necessity, including: “collective (common) need of the territorial community, “municipal interest”, ”task of municipal governance in contemporary Ukraine”, “functions of municipal governance in contemporary Ukraine”, and “institutional structure of municipal governance in contemporary Ukraine”. The parameters of interaction between municipal governance in contemporary Ukraine and state power are also revealed. In particular, it is established, that this interaction is based on municipal interest the realisation of which mediates their mutual relations. These relations arise when the local state administrations facilitate the exercise by municipal government bodies of their own powers related to the realisation of the collective (common) needs of the population of territorial communities; when issues within the competence of local state administrations or affecting the interests of municipal governance are considered; in the implementation of joint programs or the joint exercise of constituent competences; and in the mutual delegation and execution of powers.

The main features of interaction between the municipal governance of contemporary Ukraine and state power have been identified, and on this basis a definition of its concept has been formulated. Such interaction is defined as a public activity of authorized entities within municipal entities, conditioned by the institutional and structural the organisation of municipal and state power, aimed at the realisation of municipal interest on the principles of the relative autonomy of municipal governance, and determined by the Constitution and laws of Ukraine. The following types of interaction between municipal governance in contemporary Ukraine and state power are distinguished: territorial, institutional, and substantive (competence-based). These are carried out in both legal and the organisational-legal forms of interaction between municipal governance and state power.

The scientific work establishes that the legal regulation of municipal governance in contemporary Ukraine is multi-layered (international normative-contractual, constitutional, legislative and sub legislative regulation) and internally inconsistent. It requires further adjustment in the context of implementing the principles of the European Charter of Local Self-Government and the execution of strategic reform documents in this field. The stages of formation of legal regulation of the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine have been identified: the pre-constitutional stage (covering the period from late 1990 to mid-1996); the initial constitutional stage (from 28 June 1996 to 2014); the modern constitutional stage (from 01 April 2014 to the present). Structurally, such regulation encompasses, in particular: a) general principles of the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine; b) the procedure for acquiring representative powers; c) legal status of elements of the institutional structure of municipal governance in modern Ukraine; d) the competence and powers of municipal bodies and officials in specific sectors; e) the material and financial foundations of local self-government.

Attention is drawn to the interpretative and legal activities of the Constitutional Court of Ukraine, which serves as an important auxiliary element of the legal regulation of municipal governance in contemporary Ukraine, in the context of ensuring a uniform understanding of the provisions of the Constitution of Ukraine relevant to the subject

under study. It is recommended to conduct a comprehensive legal diagnostics of legal regulation governing the organisation of municipal governance with a view to its further systematization and improvement. In the course of examining the model of the organisation of municipal government in contemporary Ukraine, it was concluded that in the current period traditionally differentiated structures of the organisation of municipal governance are losing their relevance due to their formal organisational structure, which does not fully reflect the multi-factorial and purposeful nature of modern municipal systems.

Contemporary models of the organisation of municipal governance constitute unique systemic models formed on the basis of such parameters as: multifactoriality (reflecting the content and logic underlying the formation of the model of the organisation of municipal governance), purposefulness (orientation towards the realisation of municipal interest), compositionality (the capacity to construct an institutional and functional architectonics of municipal governance capable of ensuring the realisation of municipal interest), combinativity (the possibility to improve or change the relationships between the formed institutional structure depending on real conditions), ingressiveness (the capacity to synthesize new capabilities of the institutional structure arising from the conditions of its formation and development), selectivity (the ability to choose and implement best practices in forming the model the organisation of municipal governance to achieve its purposefulness), and correlativity (the capacity of models of the organisation of municipal governance and their institutional architecture to adapt and adjust to interaction). It has been established that the model of the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine is a systemic model of a transitional type, reflecting in particular: - the ingression of new philosophy in its architectonics; - synthesis of fundamentally new capabilities stipulated by the implementation of principles of the European Charter of Local Self-Government into national legislation; - adaptation of the sequence of forming the model of the organisation of municipal governance in various directions.

Using a systematic approach, the main properties of the model of the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine have been identified,

revealing its essence and character as an original model of the organisation of municipal governance and its definition has been formulated. The model of the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine is the architectonics of the municipal system. The architectonics is stipulated by the state-building processes and collective (common) needs of the population and is sufficient to achieve purposefulness through the realisation of municipal interest. It was found that the recording, identification of problems and improvement of the state of municipal government the organisation in modern Ukraine require legal diagnostics. This necessitated the identification of the main features of legal diagnostics, as well as clarification of their concept and constituent elements.

Accordingly, the main features of the legal diagnostics include, in particular: the activity of the authorized entities aimed at describing and evaluating the actual state of legal objects; a set of actions directed at describing and evaluating the condition of an object according to defined parameters; its purpose, which consists in describing the state of the object and identifying deviations in its functioning from applicable standards (models); and its outcome, which lies in the formulation of planning and prognostic conclusions for determining ways of further improvement. Legal diagnostics is understood as the activity of authorized entities aimed at describing and evaluating the actual state of legal objects to identify deviations in their functioning from current standards (models) and making decisions for further improvement. It is characterized by the following components: the objects of diagnostics (state-legal phenomena and processes); the diagnostic model of object; the purpose of diagnostics (to determine the actual state of legal phenomena and processes for their improvement); the tasks of diagnostics (to identify the deviations in the structure and/or functioning of objects from applicable standards (models)); the authorized subject of diagnostics (a public and/or other entity); diagnostic activity (its stages, actions, etc.); the system of diagnostic tools (description, screening, analysis, evaluation, etc.) and the documentation of results.

The specific features of legal diagnostics of the state of the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine have been established. The definition

of legal diagnostics of the state of the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine has been formulated as the activity of authorized entities aimed at describing and evaluating the actual state of the organisation of municipal governance, identifying deviations from applicable European standards and from the purpose of its functioning, with a view to its further improvement. The application of author's concept of the legal diagnostics of the state of the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine and its components made it possible to determine the current condition of the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine. The identified problems have served as an informational basis for selecting appropriate means to solve them. It has been established that the principal means of improving the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine and bringing it into conformity with the parameters of the diagnostic model are the legal reform of the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine.

A number of recommendations aimed at improving the organisation of municipal governance in contemporary Ukraine have been formulated. These and other provisions and conclusions are important not only from the perspective of legal science but also for legal practice, particularly in the context of state-building processes.

Key words: public authority, municipal authority in modern Ukraine, local self-government, decentralization, organization of municipal authority in modern Ukraine, municipal interest, legal regulation of the organization of municipal authority in modern Ukraine, model of the organization of municipal authority in modern Ukraine, legal diagnostics of the state of the organization of municipal authority in modern Ukraine, legal reform of the organization of municipal authority in modern Ukraine.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Опубліковані статті у фахових виданнях України:

1. Бабій Ю.Ю., Мельничук С.М. Компетенція органів місцевого самоврядування в умовах реалізації принципу децентралізації: теоретичні питання. *Право.иа.* №1. 2022. С. 196-201.

2. Бабій Ю.Ю. Муніципальна влада сучасної України: конституційно-правові питання. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка.* 2023. Вип. 2 (102). С.13-24.

3. Бабій Ю. Ю. Взаємодія муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями: проблемні питання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право".* Випуск 77 (3). 2023. С. 59-64.

4. Бабій Ю. Ю. Правова основа функціонування муніципальної влади в Україні: проблеми та перспективи. *Вісник Луганського навчально-наукового інституту ім. Е. О. Дідоренка.* 2024. Вип. 1 (105). С.13-22.

5. Бабій Ю. Ю. Конституційна модель організації муніципальної влади в сучасній Україні: проблемні питання реалізації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право".* Випуск 87(1). 2025. С. 131-136.

6. Бабій Ю. Ю. Роль правової діагностики в організації муніципальної влади сучасної України. *Право і суспільство.* № 4. Т. 1. 2025. С. 3-8.

Праці апробаційного характеру:

8. Бабій Ю.Ю. Муніципальний інтерес як детермінант функціонування муніципальної влади в сучасній Україні. Science and innovation of modern world. Proceedings of the 10th International scientific and practical conference. Cognum Publishing House. London, United Kingdom. 2023. Pp. 600-605.

9. Бабій Ю.Ю. Термінологічна архітектура сфери місцевого самоврядування як концепція змін Конституції України. «Основні напрями модернізації Конституції України в умовах вступу України до Європейського Союзу»: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27 червня 2023 р.). Івано-Франківськ, 2023. С. 288-294.

10. Бабій Ю.Ю. Організація муніципальної влади в сучасній Україні: теоретико-правові питання. Конституція України щодо дотримання основних принципів організації та здійснення публічної влади: погляд у світлі євроінтеграції: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 21 червня 2024 р.). Івано-Франківськ, 2024.

11. Бабій Ю.Ю. Етапи становлення та розвитку муніципальної влади в сучасній Україні. *Current trends in scientific research development*. Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (13-15 лютого 2025 року, Бостон, США). VoScience Publisher, Boston, USA. 2025. 676 p. С. 659-663.

12. Бабій Ю.Ю. Принцип субсидіарності у функціонуванні муніципальної влади. *Правова наука і державотворення в Україні умовах сучасних викликів*". Матеріали науково-практичної конференції (м. Полтава, Україна 13–14 червня 2025 року). Молодий вчений. Полтава. 2025. С. 63-66.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ	27
1.1. Стан та методологічна основа наукового дослідження організації муніципальної влади в сучасній Україні.....	27
1.2. Загально-теоретична характеристика муніципальної влади в сучасній Україні.....	51
1.3. Особливості взаємодії муніципальної влади з державною владою в сучасній Україні.....	70
Висновки до розділу 1.....	92
РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ	96
2.1. Правове регулювання організації муніципальної влади в сучасній Україні.....	96
2.2. Модель організації муніципальної влади в сучасній Україні.....	119
Висновки до розділу 2.....	144
РОЗДІЛ 3. СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ ТА ЗАСОБИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ	151
3.1. Правова діагностика стану організації муніципальної влади сучасної України.....	151
3.2. Реформування організації муніципальної влади в сучасній Україні.....	171
Висновки до розділу 3.....	186
ВИСНОВКИ	192
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	199
ДОДАТКИ	228

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Глобалізаційні, інтеграційні процеси об'єктивують реформаційні зміни та навіть трансформації різних сфер суспільного життя, що відображається й на функціонуванні сучасної держави Україна. В основу таких змін закладено принцип деконцентрації державних владних повноважень, що вимагає всебічного конституювання та інституціоналізації на принципах субсидіарності, гуманізму, людського виміру публічної влади та верховенства права.

Реформування сфери місцевого самоврядування, яке є невід'ємним атрибутом сучасного конституціоналізму та критерієм соціально-правової, демократичної державності, зумовлено здійсненням муніципальної влади в режимі обмежених повноважень, ресурсів для фінансування місцевих потреб. Тому її метою було обов'язкове об'єднання (укрупнення) територіальних громад задля забезпечення спроможності муніципальної влади самостійно, за рахунок власних ресурсів задовольняти місцеві потреби, вирішувати питання місцевого значення. В її ході вирішувалися питання визначення меж нових, об'єднаних громад з урахуванням об'єктивних критеріїв, а також повноважень. Нині спостерігаються суттєві зміни у сфері місцевого самоврядування.

Разом з тим низка питань й надалі потребує належної наукової уваги та поглиблених реформаційних засобів, які б забезпечили здійснення муніципальної влади в повному обсязі.

Слід зазначити, що вагомим науковим доробком у сфері функціонування муніципальної влади є праці вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема:

Разом з тим поза увагою вітчизняної правової науки залишилися питання щодо організації муніципальної влади з врахуванням місцевих потреб та меж задоволення місцевих інтересів саме інституціями муніципальної влади. Адже закріплення в Конституції України права територіальних громад на самоврядування створює певні правові межі організації муніципальної влади як самостійного виду публічної влади в Україні. Тому питання осмислення правової

природи муніципальної влади, її взаємодії з державною владою, організації муніципальної влади з врахуванням прогресивних міжнародних практик, виявлення проблем організації муніципальної влади в сучасній Україні, а також правових засобів їх розв'язання та вдосконалення мають важливе теоретико-методологічне значення, потребують дослідження, не лише в контексті розвитку їх теорії, але й вітчизняного державотворення відповідно до світових аналогів.

Все це і зумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дослідження здійснено відповідно до: Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020); Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року (Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019); тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020-2024 роки (Наказ МВС України від 11 червня 2020 року № 454; Наказ МВС України від 26 грудня 2022 року № 848); тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2025-2029 роки (Наказ МВС України від 21 травня 2024 року № 326); пріоритетного напрямку наукових досліджень «Фундаментальні та прикладні проблеми наукового забезпечення боротьби зі злочинністю в Україні» Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року №12-21.

Мета та завдання дослідження. Метою дисертації є обґрунтування основних концептуальних положень щодо організації муніципальної влади сучасної України як цілісного процесу.

Досягнення дослідницької мети зумовлює необхідність вирішення таких задач:

– проаналізувати стан дослідження організації муніципальної влади в сучасній Україні; сформулювати методологічний інструментарій дослідження організації муніципальної влади в сучасній Україні;

- виявити та охарактеризувати основні ознаки муніципальної влади в сучасній Україні, сформулювати визначення її поняття;
- розкрити взаємодію муніципальної влади сучасної України з державною владою, встановити основні її ознаки й сформулювати визначення її поняття, виокремити види та форми взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою;
- дослідити правове регулювання організації муніципальної влади в сучасній Україні;
- визначити модель організації муніципальної влади в сучасній Україні та охарактеризувати основні її ознаки, сформулювати визначення її поняття;
- уточнити поняття правової діагностики; обґрунтувати особливості правової діагностики стану організації муніципальної влади в сучасній Україні; з'ясувати стан організації муніципальної влади в сучасній Україні;
- сформулювати основні концептуальні положення щодо організації муніципальної влади в сучасній Україні;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення організації муніципальної влади в сучасній Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини з організації публічної влади.

Предмет дослідження – організація муніципальної влади в сучасній Україні.

Методи дослідження З метою отримання найбільш достовірних наукових результатів у цьому дисертаційному дослідженні використовувався методологічний інструментарій, що обумовлений його предметом.

Так філософські, загальнонаукові підходи й методи, які властиві сучасній правовій науці, стали методологічною основою наукової роботи. Зокрема, використання *діалектичного підходу* дало змогу розглядати муніципальну владу сучасної України в її розвитку й виявити зміни (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.2, 3.1). Застосування *діяльнісного підходу* сприяло розглядати взаємодію муніципальної влади сучасної України з державною владою через соціально значущі дії суб'єктів як публічну діяльність уповноважених суб'єктів в межах

муниципальних утворень спрямовану на реалізацію муніципального інтересу (підрозділи 1.2, 1.3, 3.1).

А прийоми та засоби структурно-функціонального та факторного аналізу в межах діяльнісного підходу сприяли характеристиці видів та форм взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою через взаємозв'язки між ними (підрозділи 1.3). За допомогою системного та синергетичного підходу була розглянута модель організації муніципальної влади в сучасній Україні (підрозділи 1.2, 2.2).

Окрім методологічних підходів для отримання об'єктивних, аргументованих результатів наукового дослідження використовувалися логічні прийоми та засоби наукового пізнання (аналіз і синтез, абстрагування, узагальнення, індукція, дедукція та інші) (підрозділи). За допомогою логічних правил щодо визначення поняття, в роботі сформульовано низку понять (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 3.1, 3.2).

Опрацювання інформації щодо явищ і процесів здійснювалося завдяки і соціологічній методології, зокрема використанню такого прийому як *аналіз документів* (чинні джерела права у сфері функціонування муніципальної влади, міжнародні стандарти, рішення Конституційного Суду України й інше) (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2).

Історико-правовий метод сприяв розгляду теоретичних конструкцій організації муніципальної влади, які є відображенням еволюційного шляху становлення місцевого самоврядування (підрозділ 2.2). Метод класифікації дозволив виокремити форми взаємодії (підрозділ 1.3). Порівняльно-правовий метод використовувався для порівняння унікального досвіду організації муніципальної влади різних держав (підрозділ 1.3, 2.2). В дослідженні використовувався і метод *правового прогнозування*, зокрема щодо встановлення правових засобів розв'язання в процесі реформування (підрозділи) виявлених проблем, обґрунтування пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства (підрозділ 3.3, висновки).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній юридичній науці монографічним конституційно-правовим дослідженням, в якому обґрунтовано основні концептуальні положення щодо організації муніципальної влади в сучасній Україні як цілісного процесу. Наукову новизну складають положення, висновки та пропозиції, які відображають особистий внесок дисертанта у розв'язанні цієї проблеми, зокрема:

вперше:

– виявлено та охарактеризовано основні ознаки муніципальної влади в сучасній Україні, зокрема: вона є легітимною формою публічної влади; детермінована колективними (спільними) потребами населення територіальної громади; спрямована на реалізацію муніципального інтересу; здійснюється в межах муніципальних утворень; має нормативно визначену інституційну структуру, елементи якої наділені повноваженнями; володіє необхідною автономією для належного здійснення своїх завдань та функцій. І на їх основі сформульовано поняття муніципальної влади сучасної України як легітимного муніципального механізму регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ спрямованого на реалізацію муніципального інтересу на засадах відносної автономії в межах Конституції та законів України.

– розкрито особливості взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою, які виявляються в її основних ознаках, видових характеристиках, формах здійснення та сформульовано її поняття як обумовленої інституційно-структурною організацією муніципальної та державної влади публічної діяльності уповноважених суб'єктів в межах муніципальних утворень, яка спрямована на реалізацію муніципального інтересу на засадах відносної автономії муніципальної влади й визначена Конституцією та законами України. Встановлено, що в основі взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою лежить муніципальний інтерес, реалізація якого опосередковує їх взаємні відносини, які складаються в процесі сприяння місцевими державними адміністраціями виконанню органами муніципальної

влади власних повноважень щодо реалізації колективних (спільних) потреб населення територіальних громад та під час розгляду питань, які стосуються компетенції органів місцевих державних адміністрацій чи зачіпають інтереси муніципальної влади; в процесі здійснення спільних програм чи спільної реалізації установчої компетенції; в процесі взаємного делегування повноважень та їх виконання.

– обґрунтовано модель організації муніципальної влади в сучасній Україні як системну модель перехідного типу, яка відображає, зокрема: – інгресію нової філософії у її архітектоніці; – синтез принципово нових здатностей обумовлених реалізацією принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в національне законодавство; – адаптацію послідовності формування моделі організації муніципальної влади у різних напрямках. Основні властивості моделі організації муніципальної влади в сучасній Україні, які розкривають її сутність і характер як самобутньої моделі організації муніципальної влади опосередковані такими основними її ознаками, а саме: є системною моделлю перехідного типу; їй притаманні загальні параметри, що властиві сучасним моделям організації муніципальної влади (багатофакторність, цілеспрямованість, композиційність, комбінаторність, інгресивність, селективність, кореляційність); є унікальною, гнучкою та перманентною формою організації; алгоритм її формування обумовлений колективними (спільними) потребами населення громади та євроінтеграційними процесами; орієнтована на реалізацію муніципального інтересу; структура і процеси опосередковані цілеспрямованістю муніципальної влади; базується на індивідуальних параметрах організації сучасної України; відповідає новітнім європейським підходам до формування архітектоніки муніципальної влади; є об'єктивним результатом реформаційних процесів; містить інноваційні аспекти належного врядування; має високий рівень адаптивності до взаємодії з місцевими органами виконавчої влади. Сформульовано поняття.

– виявлено особливості правової діагностики стану організації муніципальної влади в сучасній Україні, та сформульовано її поняття як

діяльності уповноважених суб'єктів спрямованої на опис та оцінку фактичного стану організації муніципальної влади, виявлення відхилень від діючих європейських стандартів та мети її функціонування задля подальшого удосконалення. Стан організації муніципальної влади сучасної України на цьому етапі розвитку держави ще властиві суттєві недоліки структурно-функційного, фінансово-економічного, нормативно-регламентарного, кадрового характеру.

– обґрунтовано, що основним засобом удосконалення організації муніципальної влади в сучасній Україні та приведення її у відповідність до параметрів діагностичної моделі є правова реформа організації муніципальної влади сучасної України, в межах якої відбувається процес правового реформування спрямований на досягнення мети реформи за допомогою правових інструментів (засобів); запропоновано низку правових засобів розв'язання виявлених в процесі дослідження організації муніципальної влади в сучасній Україні проблем та розроблено пропозиції щодо їх вдосконалення

удосконалено:

– поняття колективних (спільних) потреб населення громад як зумовленої умовами функціонування територіальної громади об'єктивна необхідність в організації забезпечення муніципальною владою життєдіяльності територіальної громади в різних локально-територіальних сферах.

– положення про муніципальний інтерес як форму відображення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади, зміст якої опосередковує організацію муніципальної влади.

– поняття інституційної структури муніципальної влади сучасної України як взаємопов'язаної сукупності інститутів, що формується й функціонує задля задоволення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади.

– положення про правову діагностику як діяльність уповноважених суб'єктів спрямована на опис й оцінку фактичного стану правових об'єктів з метою виявлення відхилень у їх функціонуванні від діючих стандартів (моделей) та прийняття рішення для подальшого удосконалення; та її складові, а саме: об'єкт діагностування (державно-правові явища і процеси); діагностична модель

об'єкта діагностування; мета діагностування (виявлення реального стану правових явищ та процесів для їх вдосконалення); завдання діагностики (виявлення відхилень у структурі та/або функціонуванні об'єктів від діючих стандартів (моделей)); уповноважений на діагностування суб'єкт (публічний чи/та інший суб'єкт); діагностична діяльність (стадії, дії тощо); система засобів діагностування (опис, скринінг, аналіз, оцінка тощо); документування результатів;

дістало подальший розвиток:

– положення про функції муніципальної влади в сучасній Україні як необхідного обсягу діяльності уповноважених суб'єктів муніципальної влади для розв'язання завдань, задоволення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади на засадах відносної автономії;

– поняття завдань муніципальної влади в сучасній Україні як сформованого під впливом колективних (спільних) потреб населення територіальної громади плану дій, які потребують виконання;

– положення про етапи формування правового регулювання організації муніципальної влади в сучасній Україні, зокрема: доконституційний – охоплює кінець 1990 року – середина 1996 року; конституційно-початковий – з 28.06.1996 року й до 2014 року; конституційно-новітній – 01.04.2014 року і до нині; та його структурованість;

– поняття правової реформи організації муніципальної влади в сучасній Україні як обумовленої муніципальним інтересом та європейськими стандартами у сфері місцевого самоврядування обґрунтованої потреби істотних змін структурно-функціональних, фінансово-економічних аспектів муніципальної влади без порушення основ конституційного ладу; правового реформування організації муніципальної влади сучасної України як цілісного, послідовного процесу спрямованого на розв'язання завдань зумовлених метою правової реформи організації муніципальної влади; співвідносяться як ціле та частина, матеріальне та процесуальне.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки, результати та пропозиції визначені в дисертаційному дослідженні впроваджено та можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – для подальшого наукового дослідження різних аспектів організації муніципальної влади в сучасній Україні; для використання в науково-дослідній роботі (акт впровадження Карпатського національного університету імені Василя Стефаника, 12.01.2026);

– в освітньому процесі – при викладанні навчальних дисциплін, підготовці навчального матеріалу, підручників, посібників, методичних рекомендацій з навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право» (акт впровадження Карпатського національного університету імені Василя Стефаника, 12.01.2026);

– у процесі здійснення правотворчої, правозастосовної діяльності в контексті організації муніципальної влади (акт впровадження Верховинської районної державної адміністрації, 16.12.2025);

– у практичній діяльності – може використовуватися як органами державної влади, місцевого самоврядування (акт впровадження Верховинської районної державної адміністрації, 16.12.2025).

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана здобувачем самостійно. Усі сформульовані висновки, положення, пропозиції є результатом особистих досліджень дисертанта. З метою аргументації окремих положень дослідження використовувалися праці інших учених, на які обов'язково зроблено посилання.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення і висновки дисертації апробовані автором під час її обговорення на засіданні кафедри загальноправових дисциплін факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування Національної поліції України Донецького державного університету внутрішніх справ.

Основні положення та висновки дослідження оприлюднено на всеукраїнських й міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема:

«Основні напрями модернізації Конституції України в умовах вступу України до Європейського Союзу» (м. Івано-Франківськ, 27 червня 2023 р.); «Science and innovation of modern world» (London, June 15-17, 2023); Конституція України щодо дотримання основних принципів організації та здійснення публічної влади: погляд у світлі євроінтеграції (м. Івано-Франківськ, 21 червня 2024 р.); «Current trends in scientific research development» (13-15 лютого 2025 року, Бостон, США); «Правова наука і державотворення в Україні умовах сучасних викликів» (м. Полтава, Україна 13–14 червня 2025 року).

Структура дисертації складається із вступу, трьох розділів, що містять 7 підрозділів, висновку, списку використаних джерел (298 найменувань на 29 сторінках) і додатків на 2 сторінках. Повний обсяг дисертації – 231 сторінка, із них основний текст – 183 сторінки.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

1.1. Стан та методологічна основа наукового дослідження організації муніципальної влади в сучасній Україні

Аналіз наукової літератури щодо організації муніципальної влади в сучасній Україні дозволив з'ясувати стан наукового опрацювання питань, які охоплені предметом цього дослідження.

Тема місцевого самоврядування, як відомо, не обділена увагою як вітчизняною, так і зарубіжною літературою. Водночас витoki фрагментарних сучасних поглядів на дану проблематику сягають саме попередніх історичних етапів розвитку держави, оскільки у вітчизняній науці підходи до дослідження питання організації муніципальної влади почали формуватися лише після закінчення радянської епохи і проголошення незалежності України.

Так, В. Погорілко та О. Фрицький одні з перших досліджували проблематику місцевого самоврядування у радянські часи а відтак і у процесі становлення місцевого самоврядування в Україні [169; 276; 168; 256].

В тогочасних працях В. Погорілка місцеве самоврядування розглядалося опосередковано й дуже фрагментарно в контексті функцій радянської держави, оскільки ця тематика пов'язана з його дисертаційними дослідженнями. Він зазначав, що поряд із загальними функціями політичної системи кожна її складова частина – держава, політичні партії, громадські організації, органи місцевого самоврядування – має свої самостійні функції. Ці функції містять як загальні, так і особливі, специфічні риси стосовно політичної системи. Співвідношення функцій політичної системи і функцій її складових частин, у тому числі держави – це співвідношення загального й особливого, де функції політичної системи – це загальне, а функції держави й інших складових частин політичної системи – це особливе [157].

Пропозиції та висновки щодо реформування місцевого самоврядування висвітлені в працях О. Фрицького мають вагоме теоретичне й практичне підґрунтя, що пов'язано з багаторічними дослідженнями діяльності місцевих рад народних депутатів ще за радянських часів.

В подальшому, після прийняття Конституції України та профільного закону «Про місцеве самоврядування в Україні» спостерігається активізація процесу формування поглядів на проблематику місцевого самоврядування. Різні його сторони висвітлюються з позиції юридичних, політичних, соціологічних наук, науки державного управління та інших як на рівні дисертаційних досліджень, так і наукових публікацій.

Дисертаційні роботи здебільшого містять науковий аналіз лише окремих аспектів місцевого самоврядування, зокрема таких як: місце місцевого самоврядування в системі публічної влади, міське самоврядування, становлення публічної (самоврядної) влади в Україні, конституційні принципи, засади, основи організації місцевого самоврядування в Україні та європейських державах, конституційно-правові проблеми організації місцевого самоврядування, функціонування територіальної громади, матеріальна основа місцевого самоврядування, інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні. І ця проблематика висвітлюється у працях Н. Альшиної [2], Т. Барановської [11], О. Батанова [14], О. Бондаренко [25], К. Бриль [33], В. Григор'єва [56], П. Гураля [61], Ю. Делія [65], Б. Калиновського [88], А. Калінкіна [91], Н. Кондрацької [97; 98], О. Лазор [116], С. Малікова [136], Ю. Назарко [151], А. Некряч [153], С. Русанової [220], О. Фролова [257], Г. Чапали [261], О. Чернеженко [264], А. Чиркіна [265], А. Шевченко [272], О. Яцунської [280] та інших.

В основу як цих, так й інших праць закладені різні концепції місцевого самоврядування (природних прав громади, громадівська, державницька, муніципального дуалізму, муніципального соціалізму, соціального обслуговування, лібертарного муніципалізму та інші), що зумовлює різні підходи щодо визначення сутності місцевого самоврядування, його

еволюційного шляху, організації в той чи інший період розвитку конкретної держави, моделі, встановлення етапів розвитку місцевого самоврядування та іншого.

Так І. Грицяк, Ю. Делія зазначають, що періодизація становлення місцевого самоврядування тільки на території сучасної України сягає періоду від утворення держави східнослов'янських племен на цих землях й до сьогодні, й корелює здебільшого з основними етапами розвитку української державності (козацької держави та Гетьманщини, імперського періоду та доби відродження української державності. радянський, розбудови незалежної Української держави [57, с. 58–59; 65, с. 13].

Сучасні підходи до дослідження місцевого самоврядування, муніципальної влади мають бути нерозривно пов'язані з демократизацією державного і громадського життя, з розвитком в Україні громадянського суспільства і правової, соціальної держави.

З цими процесами, як наголошує у своїй праці В. Григор'єв пов'язано конституювання публічної самоврядної (муніципальної) влади її інституціоналізація та функціонування. Він вважає, що правова природа публічної самоврядної (муніципальної) влади розкривається через владу територіальних громад як іманентного суб'єкта публічної самоврядної (муніципальної) влади щодо розв'язання питань місцевого значення як субстрату конституювання територіальної громади й основного об'єкта муніципальної влади. На думку В. Григор'єва муніципальна влада переводить територіальну громаду із абстрактної категорії (громадянського суспільства) у практичну площину, де виявляється реальна багатомірність присутності людини в соціумі; локальному рівні за допомогою муніципальної влади складається й функціонує система соціальних і культурних у широкому розумінні цього слова міжособистісних комунікацій [56, с. 10-11].

В основу досліджень О. Батанова закладена громадівська теорія місцевого самоврядування. В його працях зазвичай муніципальна влада розглядається через призму територіальної громади [14, с.14-21]., зокрема її статусних

характеристик, ефективності функціонування в ході реалізації прав та свобод людини і громадянина. Значна увага зосереджується й на функціях муніципальної влади (як політико-правового та соціально-культурного феномену, який виникає в результаті еволюції людства), критеріями виокремлення яких є «за об'єктами», «за суб'єктами», «за територією», «за механізмом їх реалізації».

Досліджуючи соціальну функцію місцевого самоврядування в Україні та механізм її реалізації І. Дробуш [72] наголошує, що проєктуючи модель такого механізму, передусім потрібно виходити з правової природи місцевого самоврядування як окремого виду публічної влади та специфічного характеру основних напрямів і видів здійснення муніципальної влади в Україні; пошуку оптимальної моделі організації публічної влади, встановлення принципово нової децентралізованої системи управління, закріплення сучасних основ взаємовідносин органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. А правове регулювання питань організації та функціонування інституту місцевого самоврядування має базуватися на положеннях громадівської теорії, оскільки вони стверджують самостійність місцевого самоврядування як виду публічної влади, однієї з основ конституційного ладу, оптимальної моделі вирішення питань місцевого значення силою громади, що в свою чергу свідчить про його роль у процесі подальшого розвитку громадянського суспільства та соціальної державності.

Дещо по іншому досліджує місцеве самоврядування в системі публічної влади Г. Чапала. Він зазначає, що місцеве самоврядування, маючи широкий спектр своїх проявів, не допускає свого одномірного бачення. А протистояння державницької та громадівської теорій місцевого самоврядування відображає лише протистояння методологій, підходів до розуміння державно-правової дійсності, різність методологічних установок того чи іншого дослідника, його світогляду у сфері держави та права. Кожна з теорій висвітлює окремий важливий аспект цього феномена. Громадівська та державницька теорії самоврядування, концептуально лише доповнюють одна одну, їх протиставлення

є наслідком спрощеного розуміння, використання окремих положень без урахування контексту їх виникнення і обґрунтування. Як вважає Г. Чапала місцеве самоврядування є формою публічно-владного регулювання соціальною спільнотою (групою індивідів, об'єднаних рядом спільних інтересів завдяки компактному проживанню на певній території) окремих сфер власної життєдіяльності, що, на відміну від централізованого державного управління, здатне забезпечити найбільш повне виявлення і реалізацію інтересів такої спільноти [261].

Слід зауважити, що й інші дослідники опрацьовують актуальні проблеми місцевого самоврядування з позиції поєднання означених концепцій чи опираючись на державницьку теорію самоврядування стверджують, що ідеї громадівської теорії виконують роль своєрідного гальма на шляху розвитку місцевого самоврядування.

В. Борденюк досліджуючи співвідношення місцевого самоврядування та державного управління доходить висновку, що організація місцевого самоврядування і відповідно реформи в Україні базуються на громадівській теорії, у зв'язку з чим розвиток вітчизняного місцевого самоврядування відбувався переважно на основі його протиставлення державному управлінню, що стало однією з причин створення суперечливої системи управління на місцях, в умовах якої місцеві органи виконавчої влади повинні вирішувати питання державного значення, а органи місцевого самоврядування – питання місцевого значення, яким нібито не властивий державний характер [29]. На думку В. Борденюка місцеве самоврядування є відносно відокремленою демократичною частиною державного управління на місцях, що передбачає залучення громадян до управління державними справами на засадах відносної самостійності в межах, визначених Конституцією і законами України.

Б. Калиновський акцентує увагу на ролі адміністративно-територіального устрою, оскільки він є територіальною основою організації органів місцевої публічної влади і одночасно є підґрунтям її децентралізації. Адміністративно-територіальна реформа є одним із кроків системного удосконалення

територіальної організації місцевої публічної влади, яка закладає територіальну основу для змін у розподілі функцій і повноважень між органами місцевої публічної влади (державної та муніципальної), модернізації організаційної моделі територіального управління, матеріально-фінансової основи та міжбюджетних відносин [89, с. 18]. Як вважає Б. Калиновський в основу організації місцевої публічної влади в Україні покладено «теорію муніципального дуалізму», оскільки вона опосередковує як владу місцевих органів державної виконавчої влади, так і владу органів місцевого самоврядування. При цьому автор робить висновок, що саме через місцеве самоврядування найповніше можна реалізувати ідею здійснення влади народом безпосередньо, вирішити важливі питання взаємодії держави, територіальних громад, особи.

О. Прієшкіна в своїй дисертаційній роботі «Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України» наголошує, що істотний вплив на формування місцевого самоврядування в Україні мають міжнародні стандарти, зокрема фундаментальні принципи організації та функціонування місцевого самоврядування, які закріплені в Європейській Хартії про місцеве самоврядування 1985 року. Але варіабельність централістських тенденцій ускладнює продуктивні процеси розвитку системи місцевого самоврядування, становлення територіальної громади як його первинного суб'єкта, формування компетенційної бази суб'єктів місцевого самоврядування, нормативно-правове визначення й закріплення його об'єктного складу. Авторка також зосереджується й на інших питаннях, які є важливими з кута зору дослідження організації муніципальної влади, зокрема на проблемах нормативно-правової ідентифікації питань місцевого значення як субстрату конституювання територіальної громади, які розглядаються через призму терміну «місцеве господарство» [174, с. 16].

В подальшому, в межах дисертаційного дослідження «Конституційний лад України та його роль у становленні та розвитку місцевого самоврядування» О. Прієшкіна вказує на те, що визнання місцевого самоврядування як

основоположного елементу інституціоналізації конституційного ладу України опосередковує організацію місцевого самоврядування як децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності сучасних територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб при вирішенні всіх питань місцевого значення [174, с. 21]. Авторка вважає, що місцеве самоврядування за своєю природою виступає як спеціальна форма реалізації публічної влади і Конституція України закріплює найважливіші відносини, які виникають у процесі організації та функціонування місцевого самоврядування, зокрема територіальну організацію місцевого самоврядування, порядок та форми його здійснення, структуру та принципи формування та використання комунальної власності, гарантування самоврядних прав територіальних громад.

Слід зауважити, що в низці робіт організація муніципальної влади опосередковується саме шляхом дослідження різних аспектів функціонування територіальних громад. І така ситуація пов'язана з визначенням місцевого самоврядування в Конституції та законах України.

Так А. Шевченко, яка присвятила свою роботу муніципально-правовому статусу територіальної громади в Україні та зарубіжних державах [272, с. 183] називає територіальну громаду складною формою суспільної організації (сукупністю місцевих жителів, об'єднаних у межах певної території і становить певну нормативно-правову модель самоорганізації населення з управлінськими структурами) та територіальною основою місцевого самоврядування (села, селища і міста або добровільним об'єднанням жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр), територіальною одиницею, базовою ланкою територіального устрою, що становить частину території держави й має визначені межі і є просторовою основою для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Вона зазначає, що територіальна громада здатна реалізувати і захищати місцеві публічні та приватні інтереси, але наявний її муніципально-правовий статус потребує удосконалення як в організаційно-структурному відношенні, так і в нормативному та інституційному аспектах.

Н. Альошина аналізуючи територіальну громаду як суб'єкт права вважає, що територіальна громада є первинним суб'єктом у системі місцевого самоврядування як в Україні, так і в зарубіжних країнах [2, с. 10-11] й вказує, що такі об'єднання активно функціонують в країнах розвинутої демократії (з урахуванням класичних моделей організації та функціонування місцевого самоврядування – англосаксонської, континентальної, змішаної (іберійської)) незалежно від того, є держава федеративною або унітарною за своїм устроєм, і відіграють надзвичайно важливу роль у вирішенні питань місцевого значення. Авторка пропонує орієнтуватися на досвід провідних країн світу у питаннях вдосконалення місцевого самоврядування в Україні шляхом розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

В контексті дослідження гарантій прав територіальних громад С. Русанова пише, що місцеве самоврядування це самоорганізована на демократичних принципах форма активної діяльності громадян – членів територіальної громади, спрямована на вирішення питань місцевого значення на власний розсуд відповідно до Конституції й законів України для забезпечення організації своєї життєдіяльності. При цьому авторка вважає, що місцевому самоврядуванню притаманні такі ознаки: а) є видом публічної влади; б) суб'єктом його реалізації є територіальна громада – жителі села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста; в) направлене на вирішення питань місцевого значення; г) реалізується як безпосередньо територіальною громадою, так і через систему органів місцевого самоврядування; г) здійснюється в рамках Конституції, законів, міжнародних і локальних актів; д) не входить до системи органів державної влади [220].

І. Ідесіс в дисертаційному дослідженні на тему «Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики» [86, с.189], зазначає, що на сучасному етапі розвитку муніципального права в Україні оптимальною вбачається диференціація в організації та здійсненні міського самоврядування та місцевого самоврядування в сільських населених пунктах. Та вважає завчасною диференціацію організації та здійснення місцевого самоврядування у містах з

різною кількістю населення – така диференціація може у перспективі здійснюватися на статутному рівні. Наголошує на важливості статутної нормотворчості.

Окрім зазначених, тема організації муніципальної влади фрагментарно аналізувалася і в інших дисертаційних дослідженнях присвячених конституційним принципам, засадам, основам організації місцевого самоврядування в Україні та європейських державах, матеріальній основі місцевого самоврядування, інституціоналізації публічної самоврядної влади в Україні та інших.

А. Калінкін в своїй роботі «Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики» (2016) зазначає, що можливість поєднати передавання значного обсягу функцій та повноважень на рівень територіальної громади з наданням відповідної такому обсягу фінансово-економічної, матеріально-технічної та бюджетно-фіскальної основи для їх практичної повсякденної реалізації – є основною ідеєю сучасної конституційної реформи у сфері децентралізації, яку він іменує – муніципалізація публічної влади (процес правового та управлінсько-організаційного вдосконалення системи публічного управління, що полягає у комплексних політичних, юридичних, організаційних, соціально-економічних, культурно-духовних заходах із підвищення інституціонального місця та ролі територіальних громад та створених громадами органів місцевого самоврядування у реалізації публічно-владних функцій та повноважень) [91, с. 10]. Слід зауважити, що такі аспекти є важливими для організації муніципальної влади. Доцільним є й обґрунтування мети такої реформи – підвищення соціально-економічного, політико-правового, культурно-духовного рівня життя громадян через забезпечення постійного розвитку територіальних (місцевих) громад як локальних соціумів, що безпосередньо являють собою площину життєвого простору кожної окремої людини – первинного суб'єкта конституційно-правових відносин.

Деякі аспекти організації муніципальної влади, зокрема в контексті реформування територіальної організації влади в Україні з врахуванням досвіду

Польщі, Угорщини й Чехії, висвітлює А. Чиркін в роботі «Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії» (2017) [265]. Автор висловлює думку, що організація та здійснення муніципальної влади зазвичай закріплюється в конституціях. І така ситуація є характерною для конституцій четвертого покоління (новітніх), в яких обов'язково фіксуються основні засади організації та здійснення муніципальної влади, внаслідок чого створюється нормативне підґрунтя для перетворення засад місцевого самоврядування на повноцінний конституційно-правовий інститут. Водночас автор наголошує, що системно-структурна організація місцевого самоврядування суттєво різниться в досліджуваних ним державах (Польща, Угорщина, Чехія) й узалежнена від моделі республіканської форми правління.

Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського союзу і в Україні досліджувала й О. Чернеженко [264, с. 52, с. 390, с. 435]. Питань організації та функціонування місцевого самоврядування, авторка торкається шляхом дослідження його конституційних основ, які історично сформовані та відтворені у конституційній теорії як система зразків і цінностей, ілюстрації значної різноманітності організації територіального муніципального управління в Європі, способів організації децентралізованих органів влади, що пов'язано з історією, політичною та адміністративною культурою, економікою, соціологією, трансформацією територій і розвитком державної політики кожної окремо взятої держави. Пропонується типологія основ місцевого самоврядування у державах Європи, у тому числі й в Україні виявлена на основі застосування таких критеріїв як історичні витоки і традиції місцевого самоврядування, їх усталеність та міцність; тип адміністративно-територіального устрою, характер взаємодії держави і територіальних громад (комун, префектур, гмін), рівень децентралізації публічної влади в країні; тип правової системи та особливості унормування питань місцевого самоврядування; рівень розвитку місцевої демократії та багатоманітність її форм, ефективність демократичних процедур; модель локальної виборчої системи; характер фінансово-бюджетної системи держави та механізми

наповнення і видатків місцевих бюджетів, рівень автономності місцевих бюджетів; розвиток партійно-політичної системи та інститутів громадянського суспільства на місцях тощо.

Робота К. Гончарової присвячена конституційно-порівняльному аналізу системи організаційно-правових форм місцевого самоврядування в США з метою розробки пропозицій для подальшого удосконалення системи організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні [52]. Авторка доходить висновку, що організаційно-правова форма місцевого самоврядування – це закріплена у джерелах муніципального права форма здійснення місцевого самоврядування в адміністративно-територіальній одиниці, яка визначає систему місцевого самоврядування у цій одиниці, компетенційні основи діяльності кожного з елементів системи, порядок формування та діяльності кожного з її елементів та зв'язки між її елементами. К. Гончарова наголошує, що в США є можливість вибору організаційно-правової форми місцевого самоврядування адміністративно-територіальною одиницею (територіальною громадою), а в Україні така можливість відсутня.

Також висловлюється позиція, що становлення місцевого самоврядування в Україні детерміноване формуванням правової держави та громадянського суспільства, їх дійсним співвідношенням, яке повинно виходити на глобальні проблеми – від суверенітету держави, демократії, народовладдя та самоврядування – до прав людини і громадянина. Н. Шаповал в своїй роботі «Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно-правовий аналіз» виокремлює основні напрями муніципального реформування (нормативно-правовий (реформування муніципального законодавства); інституційний (створення або реформування існуючої системи органів місцевого самоврядування); функціональний (перегляд сфери компетенції органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів місцевого самоврядування); фінансово-економічний (реформування фінансових та економічних основ місцевого самоврядування); діяльнісний (реформування відносин між органами місцевого самоврядування та іншими органами публічної влади)), які

опосередковують організацію і діяльність усіх або переважної більшості суб'єктів муніципально-правових відносин [267, с. 27, с. 37, с. 39]. Авторка обґрунтовує муніципальну реформу потребою створення збалансованої та ефективної моделі місцевого самоврядування в Україні, яка дасть змогу нівелювати неузгодженості обумовлені довільним поєднанням елементів громадівської та державницької концепції організації муніципальної влади.

В. Грובה в роботі «Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики» [59, с. 13, с. 15], наголошує, що побудова ефективної системи місцевого самоврядування є пріоритетним напрямом розвитку будь-якої держави. А сучасна модель місцевого самоврядування в Україні перебуває в стані стагнації й потребує вдосконалення, спираючись на досвід проведення організаційних та функціональних муніципальних реформ найрозвинутіших держав світу але при цьому слід враховувати особливості публічної влади України. Авторка пропонує низку сформульованих понять, класифікацію суб'єктів місцевого самоврядування та наголошує на важливості підзаконного регулювання, оскільки воно нерозривно пов'язане з дослідженням інституційно-функціональної, організаційної структури здійснення влади в тому числі й на місцевому рівні.

На думку Н. Кондрацької система органів місцевого самоврядування утворює третій рівень системно-структурної організації публічної влади в Україні. Вона побудована за європейським континентальним (французьким) зразком (місцеве самоврядування, самостійність якого визнана конституційно, на рівні районів та областей поєднане з місцевими органами виконавчої влади – місцевими державними адміністраціями і перебуває під державним адміністративним наглядом). Наявна модель системно-структурної організації місцевого самоврядування запроваджувалася як перехідна, яка на сьогодні вичерпала свою роль та фактично призводить до гальмування не тільки розвитку інституту місцевого самоврядування, але й територіального розвитку країни в цілому. А, через інститут делегованих повноважень відбувається дифузія державної і муніципальної влади [97, с. 2, с. 11].

А, П. Любченко аналізуючи місцеве самоврядування в системі інститутів громадського суспільства доходить висновку, що незважаючи на очевидну відмінність муніципально-правових систем зарубіжних держав, органи місцевого самоврядування в них мають подібні функції й вирішують схожі завдання, забезпечуючи життєдіяльність громад. Спостерігається тенденція поступової уніфікації правового регулювання статусу суб'єктів місцевого самоврядування, форм і методів їх діяльності, що є частиною загальносвітового процесу зближення англосаксонської, континентальної, мусульманської, індуської та інших правових систем. основні теорії місцевого самоврядування є лише вираженням певних типів правової культури, які об'єктивно складаються у житті конкретних суспільств. За сучасних умов теорія місцевого самоврядування не може бути філософською абстракцією, а має виступати органічним складником загального процесу розвитку громадянського суспільства в Україні. Тож місцеве самоврядування слід розглядати як сукупність норм права, систему органів та інститутів, які за допомогою відповідних прийомів і способів громадського та владного впливу забезпечують втілення волі територіальної громади в суспільні відносини [127].

З точки зору політології досліджуються проблеми впливу світового досвіду на інституціонально-системне втілення місцевого самоврядування в Україні О. Яцунською [280]. В роботі акцентується увага на комплексному підході до інституціонального дизайну місцевого самоврядування, оскільки він допоможе створити ефективно діючу модель організації муніципальної влади. На думку О. Яцунської в Україні місцеве самоврядування має риси континентальної моделі та відноситься до східноєвропейського муніципального типу. При цьому на організацію муніципальної влади впливають такі типи реформ, зокрема: коригування кількості одиниць, організаційні реформи, фінансові реформи і функціональні та процедурні реформи.

О. Ахмеров у роботі «Європейський досвід формування та реалізації муніципальної політики: інституціональний вимір» встановив тенденцію до уніфікації способів організації системи муніципальної влади в Європі, що

проявляється у поступовому зменшенні кількісних та якісних відмінностей у повноваженнях органів місцевого самоврядування різних країн. Безперечно, це пов'язано з впливом тих принципів самоврядування, які закріплені в міжнародно-правових актах, зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування, що сприяє виробленню спільної для європейських країн муніципальної політики [5].

Тематика місцевого самоврядування не обділена увагою й з боку державного управління.

Так О. Лазор у дисертаційному дослідженні «Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні» доходить висновку, що інституціональна модель публічної самоврядної влади, об'єктивною причиною незавершеності якої є існуюча дуалістичність законодавчого визначення сутності поняття «місцевого самоврядування», потребує подальшого наукового осмислення та пошуку досконалішого варіанту; вказує на наявність різнотлумачення місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади, окреслюючи її суть та акцентуючи, здебільшого, на територіальній громаді як основному суб'єктові, нехтуючи іншими важливими компонентами моделі самоврядної влади; некоректність загальноприйнятої уніфікованої категорії «теорії місцевого самоврядування», яка звужує сутнісний зміст організації влади на місцях; пропонує розрізняти «теорії організації самоврядної влади» [116].

Варто звернути увагу й на роботу Б. Копила «Організація місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та Україні» [103]. В своїй роботі автор зазначає, що місцеве самоврядування як функція «органів місцевого самоврядування», «органів державної виконавчої влади», «органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади» в Україні та державах Європейського Союзу є невід'ємним елементом територіальної організації влади, котра виступає як закріплена в законодавстві сукупність владних інституцій на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи адміністративно-територіального рівня, які взаємодіють у процесі своєї діяльності за допомогою різних взаємозв'язків й утворюють цілісну систему

територіальної організації влади. Вдосконалення організації місцевого самоврядування в Україні в європейському контексті автор вбачає в моделюванні його функцій на засадах організаційного проектування; адаптації його організації до стандартів Європейського Союзу; усунення недоліків (непродуманість і фрагментарність підходів у сфері місцевого самоврядування). Тому що реалізована в Україні континентальна модель місцевого самоврядування не відповідає основним константам цієї моделі.

Важливою з точки зору прикладної цінності проаналізованих практик організації системи місцевого самоврядування є робота В. Мельничука «Регіональні особливості реформування місцевого самоврядування в процесі децентралізації та європейської інтеграції України», в якій автор наголошує на недоцільності калькування динамічних чи статичних характеристик формату відносин «центр – периферія», які десятиліттями конструювалися в різних європейських державах. Удосконалення організації місцевого самоврядування в цих державах відбувалася за результатами реформ, які були частиною глобальних системних перетворень в них, а їхній контекст повністю підпорядкований курсу демократизації країни [141, с. 68, с. 69].

Систематизація наукових точок зору на здійснення місцевого самоврядування в Україні чи зарубіжних держав, які опосередковано висвітлюють окремі питання в тому числі й організації муніципальної влади, здійснюється в наукових публікаціях, поміж яких статті В. Величко [40], О. Батанова [18; 16], О. Лазор [117], А. Лелеченко [119], Р. Максакової [133], М. Нагорної [150], О. Прієшкіної [173], О. Роговенко [219], М. Сидор [226] та інших.

В західній юридичній літературі питання муніципальної влади стали предметом інтересу багатьох науковців. Характерним для таких робіт є порівняння декількох держав.

Цікавою з точки зору ефективності та результативності (економії) злиття муніципальних органів є робота Керолін Тран, Майкла Кортта та Браяна Доллері (2019) «Чисельність чи щільність населення? Емпіричне дослідження ефекту

масштабу в місцевому уряді Південної Австралії» [283] де обґрунтовується відсутність економії при укрупненні території місцевого самоврядування та важливість дослідження шляхів для організації спільного надання послуг у тих функціях, які демонструють економію масштабу.

Міхал Клобучник та Володимир Бачик в статті «Структура місцевого самоврядування в країнах ЄС у 2011 році» (2016) вказують на важливість розуміння розмірної структури органів місцевого самоврядування, яка має величезний вплив на функціонування органів місцевого самоврядування та є ключовим фактором з точки зору обсягу фінансування, доступного в цих органах [287].

Мірко Пеянович у праці «Місьцеве самоврядування: необхідність для демократії, громадянського суспільства та інтеграції в ЄС» акцентує увагу на важливості функціонування місцевого самоврядування в Боснії та Герцеговині, яке б відповідало європейським стандартам. Посилаючись на те, що у розвинутих демократіях місьцеве самоврядування зробило істотний внесок для соціально-економічного розвитку та становлення громадянського суспільства. На його думку успіх реформ вимірюватиметься, перш за все, результатами, досягнутими у всіх сегментах, гнучкістю муніципалітетів щодо реорганізації своїх внутрішніх структур і процедур [290].

Сабіна Кульман, Бенуа Поль Дюма, Моріц Хойбергер у роботі «Спроможність органів місцевого самоврядування діяти: європейське порівняння» (2020) зазначають, що функціональні профілі та спроможність органів місцевого самоврядування тісно пов'язані з їхньою територіальною життєздатністю, яка суттєво різниться між європейськими країнами [293].

Кріс Таусанович та Крістофер Варшоу, досліджуючи представництво у муніципальному уряді зазначають, що муніципальні органи влади відіграють життєво важливу роль в американській демократії, а також в урядах у всьому світі. Незважаючи на це, мало відомо про те, якою мірою муніципальна влада реагує на погляди своїх громадян, зважаючи на припущення, що муніципальна політика є неідеологічною. Автори обґрунтовують опосередкований вплив таких

інституцій як обрання мера, народна ініціатива, вибори на політичні уподобання громадян у визначенні результатів муніципальної політики, але ставлять під сумнів гіпотезу про те, що прості інституційні реформи підвищують чуйність муніципальних органів влади [294].

Органи місцевого самоврядування діють як розпорядники місцевих громад, у тому числі співпрацюючи з іншими органами надають підтримку найбільш незахищеним. Водночас муніципалітети повинні діяти в межах юрисдикції, інакше суди скасують дії муніципалітетів як *ultra vires* або за межі його юридичної компетенції [282, с. 3, с. 13].

Зазначені та інші наукові позиції щодо організації муніципальної влади висвітлюються також і в інших структурних частинах дисертаційного дослідження.

У вітчизняній юридичній науці й до нині не спостерігається комплексного дослідження організації муніципальної влади в сучасній Україні, незважаючи на те, що ця тематика є важливою для забезпечення цілісності процесу її удосконалення та розвитку й функціонування сучасної держави Україна загалом.

Тож зазначене зумовлює потребу в комплексному науковому дослідженні організації муніципальної влади в Україні як цілісного процесу, уточненні й створенні нових понять, які б відповідали сучасним реаліям.

Потребує детального дослідження правова природа муніципальної влади сучасної України, взаємодія муніципальної влади сучасної України з державною владою, правове регулювання організації муніципальної влади в сучасній Україні, модель та стан організації муніципальної влади в сучасній Україні з метою виявлення проблем і встановлення засобів їх розв'язання, вдосконалення організації муніципальної влади в сучасній Україні загалом.

Важливу роль у розв'язанні цих завдань відводиться методології наукового дослідження організації муніципальної влади в сучасній Україні.

Слід зауважити, що в сучасний період конституціоналістика з метою пізнання конституційно-правових явищ необмежена у виборі підходів, прийомів, методів. Однак як слушно наголошував П. Рабінович, вибір методів і підходів,

що входять в основу методології дослідження має бути витребуваний, насамперед, об'єктом та предметом роботи, а також державотворчими процесами [203, с. 83].

Тому наукове дослідження проблематики організації муніципальної влади в сучасній Україні, узагальнення доктринальних поглядів щодо неї дає змогу виокремити непереобтяжену специфіку методології цього дослідження, яка виконуватиме онтологічну та гносеологічну роль у ньому. Адже відвертий плюралізм може гальмувати процес формування кореляційних, обґрунтованих висновків.

В літературі вказується, що методологія визначає способи здобуття наукових знань, які відображають динамічні процеси та явища; спрямовує дослідника на особливий шлях, на якому досягається певна науково-дослідницька мета; забезпечує всебічність і повноту отримання інформації, необхідної для пізнання процесу чи явища, що вивчається; сприяє поповненню новою інформацією фонду теорії науки; допомагає в уточненні, збагаченні, систематизації термінів і понять у науці; створює систему наукової інформації, що ґрунтується на об'єктивних фактах, і логіко-аналітичний інструмент наукового пізнання [274, с. 56].

Вважається, що методологію конституціоналістики слід розуміти як вчення про методи пізнання, теоретичне обґрунтування використовуваних у науці методів та способів пізнання конституційно-правової діяльності, теорія методів, сукупність певних теоретичних принципів, логічних прийомів і конкретних способів дослідження конституційно-правових явищ; система певних теорій, гносеологічних й онтологічних принципів, законів, категорій, які опосередковують загальні властивості та зв'язки буття і наукового пізнання [139]; як вчення про методи, принципи та правила їх застосування під час здійснення дослідження явищ у конституційно-правовій сфері існування (статичних і динамічних елементів конституційно-правової дійсності), що є предметом відповідної галузі юридичної науки [90, с. 80].

До складу методології як і до її поняття у науковій літературі висловлюються різноманітні погляди. Але її головною метою є вивчення та застосування принципів, підходів, методів, методик, способів (прийомів), за допомогою яких на теоретичному рівні можливо здобути нові знання, а на емпіричному – практично перетворити дійсність [198, с. 26].

Серед підходів до пізнання та перетворення правової дійсності виділяють наступні: єдність конкретно-історичного і логічного; діалектичність; системність; філософські узагальнення; раціональне та ірраціональне; порівняльно-критичний аналіз [222, с. 336].

Методологічний підхід значно впливає на вироблення теоретичних установок по дослідженню об'єкта. Тож при аналізі системи державного і муніципального управління здебільшого використовуються інституційний, функціональний та організаційний методологічні підходи [273].

Окрім зазначеного, необхідно звернути увагу на те, що основою будь-якого наукового дослідження є насамперед концептуальні підходи, методи й засоби пізнання, а концептуальний підхід обумовлює стратегію дослідження. При цьому щодо поняття концептуального підходу та його місця у методологічній системі висловлюються різні точки зору [142, с. 44].

Так А. Фальковський вважає, що підходи до методу є вищим рівнем методології бо вони ґрунтуються на концептуальній ідеї, що безпосередньо визначає спрямованість обрання методів дослідження і впливає на інтерпретацію отриманих результатів дослідження крізь призму певної концептуальної ідеї. Тому, що сутність підходу не вичерпується сукупністю методів, а охоплює компоненти й більш загального порядку (ідеї) та окремого, суб'єктивного (оцінювання), тобто загальну спрямованість дослідження, зумовлену певною фундаментальною ідеєю, крізь яку проходить процес осягнення права [250, с. 11].

Щодо засобів та методів пізнання, то вони спрямовані на дослідження предметів, явищ, процесів. Під методами правового дослідження розуміється система розумових і/або практичних операцій, принципів і правил, які

спрямовані на вирішення певних пізнавальних завдань у сфері права з урахуванням певної пізнавальної мети [242, с. 456] чи способи пізнання правових явищ, за допомогою яких виявляються їх закономірності, формується поняттєво-категоріальний апарат в залежності від предмета конкретної галузі науки. І все це дає змогу належно використовувати методи та засоби пізнання для отримання наукового результату.

При всьому слід погодитися, що оскільки методи правового дослідження трактуються як способи пізнання правових явищ, за допомогою яких виявляються їх закономірності, то важливим є розмежування понять «спосіб» (сукупність прийомів пізнання) і «засіб» (пізнавальний інструментарій (поняття, категорії), які сприяють отриманню наукового результату), що створюватиме необхідну методологічну основу для дієвого їх використання у процесі правового дослідження [142, с. 46].

Методологічною основою цього дослідження стали філософські та загальнонаукові підходи, що характерні для конституціоналістики та правової науки загалом. Серед філософських широко використовувався діалектичний підхід.

У філософії під діалектикою розуміється спосіб розуміння світу, при якому дійсність осмислюється як така, що перебуває у взаємозв'язках, взаємозумовленості та постійній зміні [253, с. 229].

Тобто в основі діалектики лежить вчення про розвиток конкретних об'єктів як постійний процес, який опосередковує потребу в переосмисленні з огляду на функціонування, розвиток, взаємозалежність предметів та явищ. В конституціоналістиці діалектичний підхід застосовується з метою аналізу динамічних конституційних процесів. Тож використання такого підходу сприяло розгляду організації муніципальної влади в сучасній Україні в її розвитку та виявленню причин змін у ній, загалом.

Окрім цього, в межах дослідження застосовувалися й такі загальнонаукові підходи як діяльнісний, системний, синергетичний та потребовий підхід соціологічної методології.

Щодо діяльнісного підходу, то в юридичній літературі він трактується як гармонійна сукупність установок, прийомів, ансамбль методів, серед яких метод діяльності є провідним, а інші стосовно нього виконують обслуговуючу роль. Цей підхід дає змогу сконцентрувати увагу дослідника не лише на проблемі власне діяльності, а й на інших явищах, у співвідношенні або взаємодії з якими знаходиться діяльність [62, с. 32].

Тож цей підхід дав змогу розглядати взаємодію муніципальної влади сучасної України з державною владою через соціально значущі дії суб'єктів як публічну діяльність уповноважених суб'єктів в межах муніципальних утворень, яка спрямована на реалізацію муніципального інтересу на засадах відносної автономії муніципальної влади й визначена Конституцією та законами України. А прийоми та засоби структурно-функціонального та факторного аналізу в межах діяльнісного підходу сприяли характеристиці видів та форм взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою через взаємозв'язки між ними; вплив факторів (колективні (спільні) потреби населення громад, євроінтеграційні процеси, ратифікація міжнародних стандартів в сфері муніципалізму) на організацію муніципальної влади, зокрема на її модель та стан.

За допомогою системного підходу, який передбачає пізнання об'єкта як сукупність елементів та зв'язків між ними як системи і цілого та зовнішнім середовищем, була розглянута модель організації муніципальної влади в сучасній Україні й констатовано, що вона є системною моделлю перехідного типу; колективні (спільні) потреби населення громади як системне явище, що формує муніципальний інтерес опосередковує організацію муніципальної влади в сучасній Україні.

Синергетичний підхід дав змогу констатувати, що модель організації муніципальної влади в сучасній Україні є динамічною системою, яка у сучасний перехідний період формується значною мірою під впливом зовнішніх факторів, характеризується переходом від одного стану в інший де спостерігається вибір

нових системних параметрів, створення нової моделі, на що спрямовані відповідні правові засоби як інструменти витребувані процесом реформування.

Використовувався й потребовий підхід соціологічної методології в межах якого зверталася увага на колективні (спільні) потреби населення громад як суб'єктів суспільного життя. Адже як зазначав П. Рабінович, застосування цього підходу дає змогу досягнути загальне розуміння потреб різних суб'єктів суспільства; виокремити основні різновиди таких потреб, зважаючи на їх класифікацію; здобути змістові знання щодо потреб; з'ясувати потреби яких суб'єктів задовольняє досліджуваний феномен; зрозуміти чи здатний цей правовий або державний феномен бути засобом, інструментом задоволення певних потреб [204, с. 50-51].

Окрім методологічних підходів для отримання об'єктивних, аргументованих результатів наукового дослідження використовувалися логічні прийоми та засоби наукового пізнання (аналіз і синтез, абстрагування, узагальнення, індукція, дедукція та інші), завдяки яким дослідження організації муніципальної влади в сучасній Україні відповідає основним вимогами та правилами отримання наукових знань, з огляду на те, що логіка це наука про загальнозначущі форми й засоби мислення, які необхідні для раціонального пізнання об'єкта.

В літературі висловлюються позиції, що юридичні судження поєднують у собі діалектику і формальну логіку. При цьому, формальна логіка постає, в такому разі, лише як знаряддя діалектики. Але саме формальна логіка надає судженню точності, стійкості й необхідної об'єктивності [75, с. 163].

Тож за допомогою логічних правил щодо визначення поняття, в роботі сформульовано, зокрема такі: «колективна (спільна) потреба населення територіальної громади», «муніципальний інтерес», «завдання муніципальної влади сучасної України», «функції муніципальної влади сучасної України», «інституційна структура муніципальної влади сучасної України», «муніципальна влада сучасної України», «взаємодія муніципальної влади сучасної України з державною владою», «модель організації», «модель організації муніципальної

влади в сучасній Україні», «стан організації муніципальної влади сучасної України», «правова діагностика стану організації муніципальної влади в сучасній Україні», «правова реформа організації муніципальної влади сучасної України», «правове реформування організації муніципальної влади сучасної України». Використовувалися також і правила поділу поняття.

Водночас в цьому дослідженні використовувалася й загальнонаукова та спеціальна методологія.

В літературі вважається, що для дослідження проблем теорії та практики сучасного конституційного права України найбільш ефективними є такі методи як: системний, структурно-функціональний, діяльнісний, компаративний, історично-ретроспективний, формально-догматичний, конкретно-соціологічний, прогностичний та інші [252, с. 48]; чи специфічні комбінації методів і особливого понятійного апарату соціальної філософії, соціології, політології, психології та сучасної юридичної теорії, що зумовлено новим баченням сучасної людини у контексті муніципалізму та формування реалістичної моделі місцевого самоврядування; переорієнтації діяльності муніципальної влади до суто людських проблем, аналізу процесів її організації та функціонування через призму людського виміру [158, с. 91].

Слід зауважити, що муніципальна влада є особливою соціальною системою та організаційно структурованим конституційно-правовим інститутом. Особливістю муніципальної влади сучасної України є її опосередкованість колективними потребами населення територіальної громади, які виступають як її детермінантом, так і критерієм організації. Їх задоволення опосередковує мету що виступає системоутворюючим інструментом.

В цій роботі використовувалася історико-правова методологія для поглиблення знань про функціонування муніципальної влади загалом, а також з'ясування сутності історико-правових процесів організації муніципальної влади. В цьому контексті й серед іншого систематизовано етапи формування правового регулювання організації муніципальної влади в сучасній Україні, зокрема: доконституційний – охоплює кінець 1990 року – середина 1996 року;

конституційно-початковий – з 28.06.1996 року й до 2014 року; конституційно-новітній – 01.04.2014 року і до нині.

Адже історико-правовий метод спрямовує наукове пізнання предмета дослідження з сучасності в минуле, що дозволяє, на думку деяких авторів, забезпечити відповідний напрям дослідження у діахронічному розрізі й виявити чинники, які впливають на розвиток даної сфери в умовах сучасності [143, с. 42].

У цьому дослідженні використовувався й порівняльно-правовий метод. У загальному розумінні порівняльно-правовий метод – це метод вивчення правових систем різних держав шляхом зіставлення однойменних правових норм, інститутів, принципів тощо та практики їх застосування. Динамічність і гнучкість інструментів порівняльно-правового методу мають великий потенціал у формуванні і становленні альтернативних підходів до дослідження. [278, с. 157].

Порівняльно-правовий метод застосовувався в процесі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду організації муніципальної влади, вплив на неї реформаційних процесів. Це дало змогу виявити як найбільш ефективні моделі організації муніципальної влади в різних державах, так і переваги й недоліки у функціонуванні близьких за статусом органів публічної влади. В умовах розвитку євроінтеграційних процесів, в ході проведення реформи муніципальної влади об'єктивна оцінка досвіду держав є важливою з огляду на його запозичення.

Використовувався й метод правового прогнозування.

Слід зауважити, що прогнозування є складовою частиною передбачення суспільного розвитку загалом. На думку деяких авторів, його специфіка зумовлена великим впливом суб'єктивного чинника, багатоплановістю та високим динамізмом. Результативність прогнозів розкривається точній інтерпретації первинних даних. Їх цінність опосередкована можливістю впливати на ситуацію й приймати правильні управлінські рішення щодо виправлення або покращення неї [164, с. 18].

В цьому дослідженні виявляються проблеми організації муніципальної влади сучасної України та встановлюються засоби їх розв'язання, що створюються в процесі реформування, зокрема вдосконалення організації муніципальної влади, використання правової діагностики.

1.2. Загальнотеоретична характеристика муніципальної влади в сучасній Україні

Дослідження організації муніципальної влади в сучасній Україні обумовлює науковий пошук правової природи муніципальної влади в сучасній Україні, що дасть змогу зробити обґрунтований висновок про поняття «муніципальна влада сучасної України» її особливості, які будуть визначальними щодо її організації.

Питання пов'язані з дослідженням муніципальної влади не нові для вітчизняної науки, оскільки влада як суспільне явище була та є предметом дослідження різних галузей суспільних і гуманітарних наук. Разом з тим, реформаційні заходи, які охопили практично всі сфери життєдіяльності суспільства, й не оминули муніципальну владу, зумовлюють потребу в дослідженні її правової природи з урахуванням реалій функціонування сучасної України. Адже у вітчизняній конституціоналістиці та теорії і практиці муніципалізму й досі мають місце суперечливі чи діаметрально протилежні підходи щодо розуміння муніципальної влади, її ролі в сучасній Україні.

Вважається, що така ситуація зумовлена насамперед тим, що у свідомості українських громадян, багатьох представників публічної влади та наукових кіл переважають застарілі, сформовані десятиріччями стереотипи з питань організації публічно-владних структур [14, с. 1], незважаючи на те, що нині муніципальна влада є принципово новою системою організації публічної влади в сучасній державі та важливим конституційним інститутом, становлення якого не завершилося з огляду на результати перманентних реформ територіальної організації влади.

Так у вітчизняних джерелах під муніципальною владою розуміють систему владних відносин, в рамках якої реалізуються функції і повноваження місцевого самоврядування [273]; легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади щодо здійснення її функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав та свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття і реалізації правових актів в порядку передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування [14, с. 5]; особливий вид влади, яка не є буквально продовженням державної влади на місцях а є різновидом не тільки соціальної, а й публічної влади, діє в межах муніципалітету, реалізується від імені територіальної громади місцевим самоврядуванням і ґрунтується на нормах права [175, с. 25]; окремий вид публічної влади, яка за природою, сутністю та діапазоном здійснюваних нею функцій є найбільш соціально орієнтованою формою здійснення публічної влади, функціональне призначення якої каталізація формування та вдосконалення громадянського суспільства, оскільки тільки свідома участь жителів у процесі утворення гідних умов життя на певній території сприяє формуванню у них відповідальності за розв'язання місцевих проблем, тим самим підвищуючи їх загальну соціальну та громадянську активність [72, с. 83] та інше.

В зарубіжній літературі муніципальна влада здебільшого розглядається як влада територіального органу, який відповідає за муніципальну територію або муніципалітет; вона користується політичною, фіскальною та адміністративною автономією в межах, узгоджених конституцією та законами про децентралізацію кожної країни. Наголошується на відсутності однорідної моделі організації муніципальної влади в контексті повноважень муніципальних органів влади [296]; децентралізована форма здійснення публічної влади суспільно-політична структура, яка є власником великих основних фондів, має значні фінансові ресурси (бюджет) і управляє великими людськими ресурсами через відповідні організаційні підрозділи, завдяки чому стає можливим надання благ і послуг жителям [292].

Зважаючи на зазначене можна констатувати плюралізм поглядів на розуміння муніципальної влади, які формувалися під впливом різних чинників без належного врахування суттєвих змін зумовлених реаліями сьогодення. А характеристика муніципальної влади через традиційне її протиставлення державним структурам є застарілою, про що доводить практика і законодавство демократичних держав й висловлювання авторів в деяких працях.

Варто звернути увагу і на потребу у формуванні понятійного ряду як основи цього дослідження. Оскільки аналіз юридичних джерел свідчить про те, що науковці та практики у своїх працях використовують різні терміни для позначення муніципальної влади та використовують їх як однопорядкові та тотожні, зокрема: публічна самоврядна влада, публічна самоврядна (муніципальна) влада [10; 9; 56; 116]; місцеве самоврядування – місцева (публічно-самоврядна) влада територіальних громад [110; 111]; місцева публічна влада [89]; муніципальна влада або влада органу місцевого самоврядування [219, с. 39]; публічна (муніципальна) влада [129, с. 38].

Все це, не применшуючи значимість уже сформованих наукою положень щодо муніципальної влади, зумовлює потребу її загальнотеоретичної характеристики, що відповідає сучасним реаліям шляхом уточнення змісту понять «влада», «публічна влада», «муніципальна влада».

Терміно-поняття «влада» формувалося в контексті різних концепцій (телеологічної, інструменталістської, структурно-функціональної, системної, біхевіористської та інших) та аспектів (соціальних, ідеологічних, психологічних, політичних, правових та інших), які заслуговують на увагу та було предметом праць М. Вебера, П. Блау, Б. Рейвена, Дж. Френча, Р. Даля, Е. Кеплена, Г. Саймона, Н. Полсбі, Ю. Фінклера й інших; здебільшого розглядалося з позицій пануючого становища окремих соціальних груп у суспільстві чи інструменту для досягнення цілей тощо.

Однак феномен «влада» набуває особливостей, які корелюють з історичними періодами й галузями науки, способами його застосування у

сучасній державі, та й від самої мети й характеру (концепції) функціонування держави.

Нині більшість держав обрали демократичний шлях свого розвитку, а тому спостерігається формування демократичних параметрів, зокрема децентралізація влади, передача частини владних повноважень органам муніципальної влади. І демократичною основою функціонування влади в такій державі є спосіб набуття нею представницьких властивостей, її організація, модель взаємодії з громадянським суспільством та інше.

Сучасна держава відповідно до параметрів її моделі (демократична, правова, соціальна) є соціальною публічною інституцією, яка наділена відповідними владними повноваженнями для досягнення мети свого функціонування (забезпечення цілісності, управління та розвитку суспільства) [142, с. 59]. А сама концепція сервісної держави передбачає зміну підходу до розуміння влади, модернізацію владних відносин, в основі яких є людина і служіння людині. І така позиція закріплена конституційними положеннями, які набули офіційного тлумачення у рішеннях Конституційного Суду України.

Тому при дослідженні влади в усіх її проявах слід уникати термінології пов'язаної з насильством та примусом враховуючи зміст методів здійснення влади безпосередньо узалежнених від параметрів функціонування сучасної України. А розгляд феномену влади має корелювати з умовами її застосування.

В сучасних довідкових джерелах «влада» розглядається як здатність людей підпорядковувати своїм цілям за допомогою певних засобів [50]; відносини підпорядкування задля взаємної реалізації інтересів сторін, що беруть у них участь тобто владарюючих і підвладних [45]; взаємодія її агентів, що ґрунтується на підлеглості одного іншому [277]; тип взаємин між людьми, що передбачає наявність суб'єкта влади, об'єкта влади, джерела та засоби [77].

«Влада» розцінюється і як соціальне явище [239]; феномен, який відображає упорядкування відносин у межах різних рівнів суспільної організації [262, с. 62].

Зважаючи на зазначене до основних ознак влади з врахуванням реалій сучасної України варто віднести, зокрема такі як: соціальна цінність, легітимність, відповідність суспільним інтересам, спрямованість на здійснення суспільно корисного впливу, системність, структурність, правові межі.

Тож під владою в сучасній Україні слід розуміти легітимний механізм управління соціальними системами у визначених правових межах.

В подальшому таке розуміння слугуватиме основою для формування поняттєвого ряду пов'язаного з дослідженням організації муніципальної влади в сучасній Україні, зокрема й формулювання поняття «муніципальна влада».

Влада за характером є публічною, оскільки вона поширюється на всіх членів суспільства («publicum»), а не на окрему особу, і володіє такою властивістю, як загальність, має суспільний характер [110, с. 15]; впливає на суспільне життя, силою примусу або авторитету [145, с. 119]; передбачає відкритість, спроможність до діалогу, оскільки це легальний процес взаємодії інститутів, громадянського суспільства... в процесі формування і реалізації публічної політики, з урахуванням власних інтересів, за допомогою доступних для акторів ресурсів [260, с. 54].

А поняття «публічна влада» розглядається як важливий формуючий засіб для державних інтересів [240, с. 20]; безпосередня основа соціального управління, що реалізується в процесі соціального управління у формах самоуправління та владарювання [134]; система взаємовідносин між центральною владою держави і владою територіальних складових [56, с. 8].

Водночас у чинному законодавстві України відсутнє легалізоване поняття публічної влади незважаючи на те, що поняття публічності вживається в ньому у різних семантичних конструкціях.

В довідкових джерелах публічна влада трактується як суспільно-політична, народовладдя [277, с. 196]. При цьому термін «народовладдя», на думку Конституційного Суду України, треба розуміти як належність усієї повноти влади в межах території держави народові та здійснення ним цієї влади

як безпосередньо, так і через своїх представників у органах державної влади та органах місцевого самоврядування [207].

Тож такий плюралізм зумовлює виявлення лексичного значення слова «публічний».

За словником української мови «публічний» це такий, що відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний; гласний, відкритий; призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний [230, с. 383].

Досліджуючи полісемію англійського терміну *public* і можливі варіанти його перекладу українською мовою Б. Стойка доходить висновку, що термін «*public*» з врахуванням його смислового наповнення в перекладі слід трактувати як «державне», а радше «публічне», «суспільне», оскільки держава – це, в першу чергу, суспільство, яке впливає на процеси, які відбуваються [233, с. 261-262].

Подібна позиція простежується і в інших працях, зокрема В. Маляренко вважає, що у широкому значенні «публічність» слід розуміти як пріоритет суспільних, державних інтересів у взаємовідносинах людини із владою [137]; а на думку І. Куян її витoki перебувають у середині суспільства, державно організованого народу і разом з ним, а не над ним [115, с. 55].

Розглядається через низку ознак, зокрема: впливовість, авторитетність, монополію, фінансування, офіційність, автономність, нормативне регулювання [236, с. 39], ідентичність з управлінням (реалізація публічної влади обмежується виключно управлінням) [262, с. 61].

Отже публічна влада в сучасній Україні здійснюється в умовах демократичної правової державності в інтересах всіх членів суспільства, оскільки задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом лежить в основі її функціонування.

З огляду на зазначене під публічною владою в сучасній Україні слід розуміти легітимний механізм управління суспільством від імені народу на всій території держави для досягнення мети її функціонування в процесі впорядкування та узгодження дій суб'єктів у визначених правових межах.

Загалом публічна влада є складним і динамічним явищем, що обумовлено трансформаціями, які відбуваються в публічних сферах й опосередковують підходи до розуміння організації оновлених інститутів публічної влади, що корелюють з конституційними положеннями, оскільки останні є не тільки основою правової ідентифікації публічної влади але і диференціації форм її здійснення.

В науковій літературі виокремлюють види публічної влади (муніципальну та державну) а також форми публічної влади (муніципальну та державну). Подекуди «вид» та «форма» вживаються авторами як тотожні.

Так низка авторів [14; 8, с. 43; 72; 89; 175; 220; 273] за незначних методологічних розбіжностей розглядають муніципальну владу поряд із державною як вид публічної влади.

В інших працях зазначається, що основними формами здійснення публічної влади в сучасному демократичному суспільстві є державна та муніципальна або комунальна влада (влада місцевого самоврядування) [245, с. 97; 117; 134; 174; 240; 261; 292] не акцентуючи увагу на підставах віднесення до видів чи форм.

Також пропонується в основу сучасного вчення про публічну владу покласти ідею щодо форм, видів та рівнів публічної влади [16, с. 185].

В одних довідкових джерелах стверджується, що публічна влада має дві форми – державну владу та владу місцевого самоврядування [200, с. 137]; а в інших, що основними її видами є влада народу; державна влада; місцеве самоврядування – місцева публічна влада [277, с.196].

За таких обставин видається оптимальною позиція, за якою муніципальна та державна влада можуть розглядатися як вид чи форма публічної влади (в залежності від безпосереднього предмета дослідження). І в цьому процесі треба сконцентрувати увагу на природі правового явища, його аксіологічному змісті [219,с.43], й лексичному розумінні термінів «вид» та «форма», які опосередковують ті чи інші характеристики досліджуваного правового явища і є важливими для цілей цієї наукової роботи.

Так у словниках термін «вид» трактується як окрема галузь роботи, заняття, різновид в ряді предметів, явищ і таке інше; тип, підрозділ, що об'єднує ряд предметів, явищ за спільними ознаками і входить до складу загальнішого вищого розділу – роду [230, с. 381]. Натомість «форма» – це тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом [230, с. 617]; зовнішнє вираження будь-якого змісту, а також і внутрішня будова, структура, визначений і визначальний порядок предмета або порядок перебігу процесу [78]; засіб існування і вираз змісту [254].

Все це, та позиція Конституційного Суду України, за якою місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади [211] дає підстави стверджувати, що публічна влада як нормативно закріплений інституційний комплекс опосередковує дві форми – державну владу та муніципальну владу, які синергетично поєднані.

Муніципальна влада в сучасній Україні як форма публічної влади, і концепт якої все більше утверджується реальними процесами децентралізації повноважень публічної державної влади, має багато спільних основ і подібних ознак з іншою формою – державною владою. Однак кожна з них має свої особливості, які узалежнені від мети і завдань суспільного розвитку загалом, оскільки це диференційовані, взаємодіючі частини єдиного цілого – соціальної публічної інституції – сучасної держави. При цьому кожна з них має свої просторові межі здійснення чи територіальну організацію (яка корелює з організацією державної території і в такий спосіб уособлює оптимальні механізми управління територіальними утвореннями). Тобто функціонування державної влади опосередковується державою та її органами, в той час коли полем дії муніципальної влади є муніципальні утворення та органи муніципальної влади.

Варто зауважити, що згідно з європейською практикою назву муніципальних утворень мають елементи найближчих до людини рівнів територіальної організації влади і управління – первинний рівень –

територіальної громади (адміністративно-територіальні одиниці: село, селище, місто; муніципалітет в США; гміна у Польщі; комуна у Франції та інші).

Основою функціонування демократичного режиму є муніципальна влада сформована на демократичній основі. У Рішенні Конституційного Суду України від 29 травня 2013 року № 2-рп/2013 йдеться про те, що для функціонування демократичної держави, гарантування її республіканських засад істотне значення має встановлений Основним Законом України порядок формування органів місцевого самоврядування [218].

Тому легітимність муніципальної влади в сучасній Україні та спосіб легітимації є важливою її ознакою.

Конституція України визнає єдиним джерелом влади в Україні народ. Влада народу на думку Конституційного Суду України є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України [213], «...результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими» [213].

Виборчий кодекс України відповідно до Конституції України визначає гарантії права громадян на участь у місцевих виборах, регулює підготовку та проведення місцевих виборів, якими згідно з положеннями ст. 3 є зокрема: вибори депутатів сільської, селищної, міської ради; вибори сільського, селищного, міського голови; вибори депутатів районної ради; вибори депутатів обласної ради; вибори депутатів районної у місті ради (у містах, де утворені районні у місті ради) [43].

Тож з огляду на зазначене, муніципальна влада в сучасній Україні є результатом реалізації суверенних прав жителів територіальних громад відповідно до демократичної процедури народного волевиявлення – місцевих виборів, які є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування згідно з положеннями Виборчого

кодексу України. І завдяки такій процедурі відбувається легітимація муніципальної влади сучасної України (колективний процес визнання справедливого, законного і доцільного характеру влади, який пов'язаний з народним волевиявленням [95, с. 25-26]) процес досягнення легітимності [106, с. 43], яка узгоджується з правовою площиною чинного національного законодавства, зокрема Конституцією України та Виборчим кодексом України. І результатом дії цієї процедури є легітимність муніципальної влади сучасної України. Під легітимністю розуміється певний стан індивіда, що виражає рівень задоволеності функціонуванням соціальних інституцій щодо створення умов і гарантій можливості задоволення його базових потреб [106, с. 43].

Особливістю муніципальної влади сучасної України є її опосередкованість колективними потребами населення територіальної громади, які виступають як її детермінантом, так і критерієм організації.

В ч. 3 ст. 21 Загальної декларації прав людини закріплено, що воля народу є основою влади [82]. А в концепції місцевого самоврядування закріпленій в Європейській хартії місцевого самоврядування наголошується, що вся діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється виключно в інтересах місцевого населення, тобто спрямована на реалізацію важливих для життєдіяльності територіальних громад потреб, і відповідно детермінована ними.

В літературі висловлюються позиції, що потреби забезпечуються публічною владою, здійснення якої реалізує спільну волю народу тобто публічний інтерес [47, с. 181; 115, с. 55].

Зважаючи на зазначене складається правовідношення «колективна потреба населення територіальної громади – муніципальний інтерес», зміст якого потребує уточнення. Адже як в законодавстві, так відповідно і в літературі зазвичай вживаються терміни «питання місцевого значення», «предмети відання», щодо яких ведеться дискусія з огляду на відсутність належного трактування їхнього змісту, кола і сфери.

В своєму рішенні Конституційний Суд України зазначив, що предмети відання місцевого самоврядування це не будь-які питання суспільного життя, а

питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад, й перелік яких має бути визначено у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [211].

Однак таке тлумачення не сприяло розв'язанню дискусійності а лише дозволило ототожнювати терміни «предмети відання», «питання місцевого значення» та вживати як однопорядкові тобто питання місцевого значення можуть бути предметами відання а предмети відання і є питаннями місцевого значення.

Аналіз довідкових джерел виявив наступне. Слово «питання» здебільшого вживають, коли йдеться про якусь проблему (яка-небудь несподівана, прикра подія; біда, нещастя, неприємність). Питання це – справа, проблема, що потребує розв'язання, обговорення чи дослідження; звертання до кого-небудь, яке потребує відповіді, роз'яснення [230, с. 832].

Водночас «потреба» це – необхідність у кому-, чому-небудь, що вимагає задоволення; потрібність; потребувати чогось, зазнавати нестачі чого-небудь; те, без чого не можна обійтись; вимоги, які необхідно задовольнити [230, с. 723].

Як свідчить практика функціонування територіальних громад, в основі їх діяльності з метою подальшого її коригування лежить виявлення саме потреби населення а не питань місцевого значення. Так, наприклад про визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах, на основі результатів яких приймаються управлінські рішення щодо організації надання таких послуг йдеться на сайті Таїровської територіальної громади [44] Фастівської міської територіальні громади [84] та інших. Це означає що колективна (спільна) потреба населення територіальної громади має локально-територіальний характер, виникає у процесі функціонування територіальної громади, може виявлятися в різних сферах її життєдіяльності, модифікується під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників, формує муніципальний інтерес, впливає на організацію муніципальної влади.

Тож під колективними (спільними) потребами населення територіальної громади розуміється зумовлена умовами функціонування територіальної громади об'єктивна необхідність в організації забезпечення муніципальною владою життєдіяльності територіальної громади в різних локально-територіальних сферах.

Щодо поняття «муніципальний інтерес» то незважаючи на широкий вжиток воно є малодослідженим.

В юридичній літературі висловлюються різні позиції щодо інтересів територіальної громади. Так, зокрема, М. Пришляк, В. Меленюк розглядають інтерес територіальної громади, під яким пропонується сприймати як відносно самостійний вид соціальних інтересів, зумовлений питаннями місцевого значення, формування якого відбувається через спільність дій більшості членів територіальної громади [172, с. 33]. На думку авторів такий інтерес породжується об'єктивними умовами життя її жителів, а його виразником виступає представницький орган місцевого самоврядування.

Натомість В. Шарий не уособлює територіальні інтереси виключно з інтересами територіальної громади, а лише розглядає територіальну громаду в якості одного з суб'єктів такого інтересу. А також розрізняє види інтересів за змістом (політичні, соціальні, екологічні, економічні, соціокультурні) [271, с. 170-172].

Цікавою є позиція Я. Берназюка та С. Гришка. Зокрема Я. Берназюк вважає, що інтереси громади визначають зміст і спрямованість діяльності відповідних органів місцевого самоврядування. [22].

Подібні погляди і в С. Гришка, на думку якого інтерес держави та територіальних громад знаходить своє втілення в переліку функцій та повноважень органів, що діють від імені держави та територіальних громад. Обсяг та межі цих функцій та повноважень встановлюється державою, і лише наділення територіальних громад з боку держави правом на місцеві референдуми та правом утворювати відповідні органи надає їм можливість перерозподілити свої інтереси між обласними, районними та місцевими радами [58, с. 129].

За такою позицією муніципальний інтерес опосередковує завдання та функції муніципальної влади.

З метою ґрунтовного аналізу муніципального інтересу слід звернутися й до позицій щодо розуміння категорії «державний інтерес», під яким розуміється визнані, сформульовані, санкціоновані державою у правових нормах інтереси, що мають загальносуспільний (публічний) характер, тобто ґрунтуються на загальносуспільних потребах, задоволення яких необхідне у певних історичних умовах, в яких знаходиться держава, та мають державно-правові засоби реалізації даних потреб [113, с. 46] форма відображення суспільних потреб, що визначаються внутрішніми та зовнішніми умовами функціонування держав [76, с. 269].

Водночас слід зауважити, що муніципальний інтерес завжди має співвідноситися з державним інтересом з метою забезпечення балансу загальнодержавних та місцевих інтересів, підвищення якості і рівня життя в громадах, забезпечення цілісності нашої держави. Адже в Європейській хартії місцевого самоврядування йдеться про «суттєву частку публічних справ в інтересах місцевого населення».

Тож аналіз наукових позицій та чинного законодавства сприяв уточненню основних ознак муніципального інтересу, зокрема до них відносяться такі: є самостійним різновидом соціального інтересу, має публічний характер, є формою відображення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади, опосередковує організацію муніципальної влади, детермінує завдання та функції муніципальної влади, реалізується в процесі здійснення муніципальної влади.

Під муніципальним інтересом розуміється форма відображення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади, зміст якої опосередковує організацію муніципальної влади.

Правовідношення колективні (спільні) потреби населення територіальної громади – муніципальний інтерес детермінує завдання та функції муніципальної влади сучасної України, які виступають її ознаками

В чинному законодавстві та юридичній науці категорія «завдання» застосовується дуже широко – відносно держави, органів, влади та іншого. Однак що стосується завдань муніципальної влади, то жоден нормативний акт їх безпосередньо не визначає. В конституційних та законодавчих положеннях коло завдань муніципальної влади сучасної України щодо розпорядження земельними та іншими природними ресурсами, об'єктами власності, в соціальній, економічній, культурній сфері та інше закріплено лише опосередковано. На нормативному рівні відсутнє й тлумачення терміну «завдання».

В юридичній літературі під завданнями розуміють питання, які обумовлені метою та потребують розв'язання [142, с. 64] те, що необхідно зробити, вони обумовлені потребами [238, с. 70]; питання, які формують проблеми [152, с. 162]. Подібне розуміння простежується і в інших працях де досліджуються функції держави, органів держави та інше.

В довідкових джерелах під завданнями розуміється наперед визначений запланований для виконання обсяг роботи, замисел, задум, те, що потребує вирішення; проголошується; те, що хочуть здійснити; мета, до якої прагнуть [230].

Тож аналіз такого явища як завдання дав змогу виокремити основні ознаки завдань муніципальної влади сучасної України, зокрема: а) це конкретні заплановані дії спрямовані на задоволення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади; б) мають локально-територіальний характер; в) формуються під впливом потреб колективних (спільних) потреб населення територіальної громади; в) обумовлюють зміст та обсяг функцій муніципальної влади; г) впливають на організацію муніципальної влади; д) опосередковують інституційну структуру та обсяг повноважень органів муніципальної влади.

Відповідно, завдання муніципальної влади сучасної України – це сформований під впливом колективних (спільних) потреб населення територіальної громади план дій, які потребують виконання.

Завдання муніципальної влади сучасної України тісно пов'язані з її функціями. Вважається, що функції є відображенням правової природи, явища,

показником рівня його розвитку та напрямку його реалізації [48, с. 181], основою, з якої випливають повноваження, форми і методи діяльності муніципальних органів [73, с. 6], їх предметним втіленням є законодавчо визначені повноваження [259, с. 36].

Загалом під функціями органів місцевого самоврядування (з незначними відмінностями у формулюванні дефініції, які не впливають на зміст самого поняття) здебільшого розуміють основні, тобто найбільш загальні і постійні напрями і види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань місцевого значення при оптимальному поєднанні інтересів певної території з інтересами загальнодержавними в межах Конституції та законів України [20, с. 21-24; 73, с. 6; 241, с. 288; 3, с. 12].

Аналіз означених вище підходів свідчить про те, що в правовій науці функції трактуються як основні, тобто найбільш загальні, постійні, конкретні напрями і види діяльності, які розкривають сутність досліджуваного явища та інше наповнюючи його різними компонентами, що мають своє значення.

Така ситуація відстежується і в класифікаційних групах, де автори виокремлюють нормотворчу, контрольну функції [148, с. 174; 114, с. 189-190], незважаючи на те, що це форми, в яких реалізуються функції і змістом цих форм є контрольна чи нормотворча діяльність суб'єкта. Тому пропонувані визначення не дають змоги повною мірою розкрити зміст такого поняття як «функції муніципальної влади сучасної України». Необхідно визначитися – змістом чого є діяльність – змістом функцій чи формою їх здійснення, оскільки використання категорії діяльності при визначенні поняття функцій (напрямів діяльності) та форм їх здійснення (однорідної діяльності) може мати вигляд тавтології. Також слід брати до уваги те, що функції влади і функції органів, які виражають владу і створюються з метою її реалізації не тотожні поняття.

Слід зазначити що термін «функція» розглядається в контексті різних галузевих наук та явищ. Разом з тим в довідкових джерелах «функція» (лат. *functio* – виконання, звершення) трактується як явище, яке залежить від іншого

явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; коло, обсяг діяльності когось, чогось; спосіб діяння речі або елемента системи, спрямований на досягнення певного ефекту [229; 230, с. 653; 254].

Зважаючи на зазначене можна констатувати, що категорія «функція» є узалежненою, зокрема від колективних (спільних) потреб населення територіальної громади на тому чи іншому етапі розвитку муніципального утворення та державотворчих процесів загалом, тому будь який набір функцій під впливом цих чи інших факторів буде змінюватися, як і завдання муніципальної влади. При цьому відмінність між функціями державної влади і муніципальної влади є те, що остання реалізує свої функції на засадах відносної автономності.

Загалом функції муніципальної влади сучасної України мають окреслити доцільний обсяг діяльності уповноважених суб'єктів муніципальної влади для розв'язання завдань. Де обсяг розуміється як зміст чого-небудь з погляду величини, кількісного вираження, а також з погляду його значення, важливості; розміри якоїсь діяльності, обмежені чим-небудь; межі, коло чого-небудь [230, с. 588].

Все це дало змогу виявити основні ознаки функцій муніципальної влади сучасної України та відповідно сформулювати поняття. До них можна зокрема віднести такі: а) це обсяг діяльності опосередкований колективними (спільними) потребами населення територіальної громади; б) визначає предметну спрямованість у відповідних межах; в) здійснюється на засадах відносної автономії; г) обумовлює організацію муніципальної влади; г) визначає інституційну структуру муніципальної влади та обсяг діяльності уповноважених суб'єктів муніципальної влади необхідний для розв'язання завдань; в) виявляє способи та засоби розв'язання конкретних завдань; г) обумовлює форму їх реалізації.

Таким чином, функції муніципальної влади сучасної України – це необхідний обсяг діяльності уповноважених суб'єктів муніципальної влади для

розв'язання завдань, задоволення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади на засадах відносної автономії.

Важливою ознакою муніципальної влади сучасної України є її інституційна структура, оскільки вона є тим механізмом, функціонування якого обумовлено колективними (спільними) потребами населення територіальної громади та спрямовано на їх задоволення.

Поняття «інституційна структура» використовується в різних галузевих науках.

Так з позицій соціально-філософського аналізу інституційна структура суспільства являє собою упорядкований набір доцільних і життєздатних формальних та неформальних інститутів, що здатні задовольняти суспільні інтереси й потреби, а також регулювати суспільну діяльність, що є необхідною умовою розвитку і функціонування суспільства [123].

Інституційна структура економічної системи органічно поєднує в єдине ціле різноманітні елементи і підсистеми складної соціально-економічної системи та обумовлює характер їхньої взаємодії і поведінки в різноманітних ситуаціях. Інституційні структури утворюють сприятливе інституційне середовище для дії і взаємодії системних елементів, створюють основу стабільного і стаціонарного функціонування системи загалом [138, с. 83].

З огляду на зазначене інституційна структура муніципальної влади сучасної України – це взаємопов'язана сукупність інститутів, що формується й функціонує задля задоволення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади.

Виокремлення інституційних елементів муніципальної влади зумовлено необхідністю належного забезпечення життєдіяльності територіальної громади. Слід зауважити, що інституційна структура муніципальної влади сучасної України визначена на конституційному рівні та конкретизована в законі, зокрема, в ст.140 Конституції України та ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [100; 190]. Відповідно інституційна структура муніципальної влади сучасної України включає такі елементи, зокрема:

територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Така інституційна структура муніципальної влади функціонує завдяки внутрішнім взаємозв'язкам і взаємодії між елементами а також із зовнішнім середовищем. Водночас зміни пов'язані з реформаційними процесами зумовили порушення рівноваги в інституційній структурі муніципальної влади, що ставить під сумнів здатність її елементів задовольняти колективні (суспільні) потреби населення територіальних громад, викликає дискусії як серед теоретиків, так і серед практиків.

В правовій науці точаться стійкі суперечки пов'язані з реальними можливостями територіальної громади, оскільки на законодавчому рівні не визначено її правового статусу, а сам термін трактується як спільнота жителів, як населений пункт, як орган місцевого самоврядування. Тому доцільно його замінити на термін «муніципалітет», про що висловлюються й у Всеукраїнській асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України».

Неоднозначним в сучасних реаліях є й функціонування в інституційній структурі муніципальної влади районних та обласних рад.

Аналіз положень статей 43, 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [190] свідчить проте що районні та обласні ради і досі не є реальними елементами системи місцевого самоврядування із за відсутності управлінських повноважень щодо реалізації муніципальної влади та наявності права делегувати відповідним місцевим державним адміністраціям (місцеві органи виконавчої влади) низку повноважень. З огляду на зазначене через обласні ради відбувається централізоване управління муніципальними утвореннями, що перечить концепції місцевого самоврядування загалом.

А також слід зауважити, що згідно з положеннями Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [179] введено в обіг поняття об'єднаної територіальної громади (міської, селищної, сільської) з

відповідним адміністративним центром. Визначено, що у разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді.

За таких обставин районні ради не можуть здійснювати свої повноваження як такі за відсутності можливості управляти об'єктами комунальної власності чи муніципальними утвореннями в контексті виконання програм чи іншого.

Тож муніципальна влада в сучасній Україні має інституційну структуру, яка наразі закріплена в Конституції України та профільному Законі але з огляду на реформаційні процеси та у зв'язку з триваючим в державі воєнним станом – є незавершеною формою, перебуває в динамічному стані. Адже відповідаючи вимогам часу та особливостям зовнішнього середовища, інституційна структура муніципальної влади сучасної України є динамічною й реагує на всі зміни, що відбуваються в державі, має особливості, які пов'язані з правовою, організаційною та фінансовою автономією муніципальної влади та співвідноситься з потребами конкретного муніципалітету (прийнятною є позиція щодо запровадження поняття «муніципалітет», що дасть змогу відмовитися від термінів, які характеризують тип населеного пункту – село, селище, місто, об'єднана територіальна громада. Усі муніципалітети матимуть однакові повноваження [63]).

З огляду на те, що зв'язки між потребами та інтересами є жорсткими, то вони цілком зумовлюють повноваження елементів інституційної структури муніципальної влади сучасної України, визначають їх види та зміст.

А об'єктивно необхідні повноваження для задоволення потреб, інтересів людини та громадянина визначають види та структуру органів держави, місцевого самоврядування, кількість і види посад [51, с. 155].

Тож в нормах права, закріплюється зумовлений завданнями та функціями муніципальної влади сучасної України зміст та обсяг повноважень суб'єктів (органів муніципальної влади), діяльність яких спрямована на їх розв'язання та

задоволення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади на засадах відносної автономії.

Нині спостерігається децентралізація та деконцентрація повноважень на рівень муніципальної влади, що обумовлює потребу в формуванні нової інституційної структури муніципальної влади сучасної України корельованої з колективними (спільними) потребами населення територіальної громади.

Отже поглиблений аналіз правової природи муніципальної влади сучасної України дав змогу виокремити основні її ознаки, зокрема: вона є легітимною формою публічної влади; детермінована колективними (спільними) потребами населення територіальної громади; спрямована на реалізацію муніципального інтересу; здійснюється в межах муніципальних утворень; має нормативно визначену інституційну структуру, елементи якої наділені повноваженнями; володіє необхідною автономією для належного здійснення своїх завдань та функцій.

І на їх основі сформулювати поняття муніципальної влади сучасної України як легітимного муніципального механізму регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ спрямованого на реалізацію муніципального інтересу на засадах відносної автономії в межах Конституції та законів України.

Така концепція дозволить в подальшому поглибити знання про організацію муніципальної влади в сучасній Україні й матиме практичну значимість в частині виявлення проблемних питань та шляхів їх усунення, удосконалення загалом. Однак найоптимальніше феномен муніципальної влади можна зрозуміти, якщо розглядати його крізь призму взаємовідносин із державною владою.

1.3. Особливості взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою

Взаємодія муніципальної влади сучасної України з державною владою дістала нормативне закріплення як на конституційному, так і законодавчому

рівнях. Адже як зазначалося в попередньому підрозділі, муніципальна та державна влада синергетично переплетені, оскільки є формами публічної влади в сучасній Україні, що спрямовані на забезпечення задоволення колективних (спільних) потреб населення територіальних громад, розвитку муніципальних утворень, національної безпеки загалом.

Водночас з часу закріплення місцевого самоврядування у законодавстві виникає багато спірних питань щодо взаємин між муніципальною та державною владою в процесі реалізації муніципального інтересу за відносної автономності муніципальної влади й адаптації публічної влади до соціальних вимог. Нині ці відносини в умовах реальної децентралізації розвиваються в напрямку відповідності міжнародним стандартам, що не зменшує відповідальності держави за збалансований розвиток муніципальних утворень, її територіальної цілісності загалом.

В науковій літературі щодо взаємодії муніципальної та державної влади висловлюються неоднозначні погляди.

Зокрема вважається, що взаємодія органів публічної влади це активна, узгоджена діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, що виражається в прийнятті рішень та вчиненні дій відповідно до Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, та спрямована на досягнення єдиної мети – вирішення питань місцевого значення та здійснення делегованих повноважень [121, с. 37]; необхідний, об'єктивно зумовлений, законодавчо визначений зв'язок самостійних органів публічної влади, їх взаємна підтримка, кооперація управлінських зусиль із метою здійснення узгодженого дієвого й ефективного управління справами (питаннями) місцевого значення в межах Конституції та законів України [110, с. 16]; об'єднання ресурсів органами публічної влади здійснення реальної підтримки один одного для досягнення загальної мети; нормативно впорядкована система узгоджених дій органів місцевої державної влади та місцевого самоврядування, як вид творчих взаємин [31, с. 74].

Висловлюються думки про те, що взаємодія на місцевому рівні між виконавчими органами державної влади (районними державними адміністраціями) та місцевого самоврядування (виконками, управліннями, відділами тощо) обумовлена наданою законодавством можливістю виконувати як власні, так і взаємно делеговані повноваження на основі принципу невтручання в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування [4, с. 212]; ґрунтується на наявності спільних та особливих рис органів держави і самоврядування (функціонують у межах держави та суспільства, взаємодіють і забезпечують громадянам можливості реалізувати надані їм права) [246, с. 32]; розвивається за двома напрямками: владно-правовим (виявляється в реалізації владних повноважень органів державної влади відносно органів місцевого самоврядування); взаємодія, що проявляється у відносинах, які здійснюються шляхом узгодження дій і забезпечують самостійність місцевого самоврядування [31, с. 74-75]; виникає під час взаємних контактів місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, відрізняється певними завданнями, порядком і способами здійснення взаємовідносин, а також об'ємом компетенції суб'єктів взаємовідносин [13, с. 25]; сприяє розширенню демократичної основи державної влади, забезпечує компроміс суспільних інтересів, найбільш доцільний рівень упорядкування суспільних відносин та функціонування суспільства як певним чином організованої соціальної системи за умови формування громадянського суспільства [199, с. 3, с. 8] та інше.

Ряд авторів, зокрема П. Любченко [126], Л. Луць [125], А. Крусян [110], вважають, що відносини взаємодії державної влади і місцевого самоврядування повинні формуватися за принципом взаємодії і противаг (сприяє зміцненню нової системної якості, попередженню порушення прав і свобод людини, інтересів суспільства, оскільки місцеве самоврядування спираючись на механізм суспільного саморегулювання та не порушуючи основ конституційного ладу, є формою реалізації народного суверенітету й конституційним засобом обмеження державної влади), принципами конституційно визначеної самостійності, поєднання централізації і децентралізації в державному

управлінні, деконцентрації публічної влади, діалектичного взаємозв'язку державного (загального) і місцевого інтересів, виділення питань державного значення, і питань місцевого значення.

А на думку О. Євтушенко розвиток взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування залежить від того, на яку теорію місцевого самоврядування держава буде спиратись, і яку його модель вона хоче побудувати [80, с. 163].

Тут варто згадати П. Любченка який доцільно вважає, що основні теорії місцевого самоврядування повною мірою не задовольняють новітніх потреб суспільного розвитку [127, с. 15]. Тож навіть у межах однієї концепції місцевого самоврядування можуть бути певні відмінності у взаємовідносинах між органами публічної влади в різних державах. В європейських державах застосовуються різні способи взаємодії муніципальної влади з державною. І така специфіка як правило криється за моделлю організації муніципальної влади в тій чи іншій державі.

Зазначені та інші позиції засвідчують неоднорідність сформованих поглядів щодо взаємодії муніципальної влади з державною. І така ситуація є передбачуваною й пов'язана зі змінами зумовленими перманентним реформуванням як муніципальної влади, так і місцевих органів державної влади впродовж всього функціонування сучасної України. Окрім цього взаємодія таких форм публічної влади розглядається в контексті різних галузевих наук, теоретичних концепцій місцевого самоврядування чи знаних моделей його організації та іншого, що звужує можливості до її характеристики.

Все це обумовлює виявлення особливостей взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою. З метою точного відображення цього поняття слід звернутися до розуміння терміну «взаємодія», який широко використовується в різних галузевих науках.

Так, в теорії адміністративного права взаємодію визнають як форму спільного рішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування завдань, що стоять перед ними [165].

А в публічному управлінні під взаємодією розуміється постійна співпраця у вирішенні повсякденних та значних питань [96, с. 253].

За довідковими джерелами категорія «взаємодія» відображає об'єктивну реальність, форми руху і розвитку (аж до виникнення і зникнення будь-чого), а також взаємоіснування та системно-структурну організацію будь-якої, живої і неживої, матерії [124]; процес безпосереднього або опосередкованого впливу суб'єктів одне на одного, який породжує причинну обумовленість їхніх дій і взаємозв'язок; процес, що потребує активності та взаємної спрямованості дій тих людей, які беруть у ньому участь [42]; взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [230, с. 346].

В нормативно-правових актах також вживається термін «взаємодія». Однак законодавець не зосереджується на його розумінні.

Так згідно з ч. 6 ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування» [100]. Подібне визначено і в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» де в п. 6 ст. 2 йдеться про те, що місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування [189]. При цьому як органи муніципальної влади, так і місцеві державні адміністрації реалізують свої повноваження задля задоволення колективних (спільних) потреб населення територіальних громад.

Зважаючи на зазначене основними ознаками взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою, зокрема є такі: є узгодженою публічною діяльністю; здійснюється з метою задоволення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади; обумовлена інституційно-структурною організацією публічної влади; має нормативне закріплення; є виразником муніципального інтересу в повноваженнях органів муніципальної та державної влади; реалізується в межах муніципальних утворень на засадах відносної автономії муніципальної влади.

Таким чином взаємодія муніципальної влади сучасної України державною владою – це обумовлена інституційно-структурною організацією муніципальної та державної влади публічна діяльність уповноважених суб'єктів в межах муніципальних утворень, яка спрямована на реалізацію муніципального інтересу на засадах відносної автономії муніципальної влади й визначена Конституцією та законами України.

В юридичній літературі висловлюються різні точки зору щодо видів, форм чи напрямів взаємодії муніципальної влади та державної влади.

Деякі автори, зокрема С. Буглак [34, с. 168], В. Горник [54, с. 43], А. Крусян [111] вважають, що взаємодія відбувається в межах реалізації делегованих повноважень між суб'єктами у таких видах як субординації (обумовлює розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування), координації (виявляє пріоритетні відносини для держави і територіальних громад) та реординації (опосередковує відносини зворотного впливу, що відображають право або обов'язок відреагувати в певному порядку та в певні терміни на пропозиції, рекомендації, клопотання, вимоги іншої сторони) на основі підпорядкування чи партнерства.

Така позиція є дискусійною з огляду на те, що муніципальна влада є самостійною, легітимною формою публічної влади, тому її взаємодія з державною владою може відбуватися лише на умовах партнерства та спрямованості на досягнення однієї мети – реалізації муніципального інтересу як форми виразу колективних (спільних) потреб населення територіальної громади.

Водночас інші автори вважають, що взаємодія державної та муніципальної влади відбувається у таких формах як наприклад: утворення спільних робочих груп, організація і проведення спільних засідань представників відповідних органів з метою узгодження деяких питань, організація та проведення громадських слухань, консультацій з територіальною громадою та інші [161, с. 112]; здійснення заходів державного контролю та нагляду за виконанням делегованих повноважень виконавчими органами місцевого самоврядування, зокрема у сфері благоустрою, охорони земель та культурної спадщини,

соціального забезпечення та інше; звітування державних органів виконавчої влади перед місцевими радами щодо реалізації повноважень, делегованих державним органам; інформаційній взаємодії, що покликана забезпечити ефективність, доступність адміністративних послуг, а також дотримання принципу раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; утворення спільних виконавчих органів та укладення договорів про спільну діяльність [4, с. 215]; утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах життєдіяльності території; проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; проведення спільних дій з комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації; проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради; складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження; існування спільних ЗМІ; спільне проведення масово-культурних заходів [27, с. 7]; участь у розробленні нормативних актів; створення дорадчих, консультаційних, координаційних органів; проведення спільних заходів; обмін інформацією з питань місцевого чи регіонального значення; спільне фінансування проєктів, програм [35, с. 129].

А під формами взаємодії державної та муніципальної влади пропонується розуміти спосіб зовнішнього вираження відносин що складаються у зазначеній сфері [161, с. 112].

Водночас в цих працях не представлений ґрунтовний аналіз взаємовідносин, які виникають в процесі задоволення потреб місцевого населення. Не звертається увага й на те, що як муніципальна влада сучасної України, так і місцева державна влада представлена інституційною структурою, елементи (органи влади) якої для реалізації муніципального інтересу наділені повноваженнями, обсяг яких опосередковується їх завданнями і функціями. При

цьому конституційні положення (ч. 1 ст. 19), норми профільного закону (ч. 3 ст. 24) обмежують їх діяльність та форми чи способи її здійснення нормативними актами. Такі ж обмеження закріплені і в ч. 1, ч. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, де йдеться, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними [79].

Конституційний Суд України з цього приводу також висловив свою позицію в Рішенні від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009, в якому зазначив, що органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [216].

Зважаючи на це така взаємодія має відбуватися на основі та в межах і у спосіб, які закріплені в нормативно-правових актах.

Аналіз положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» дав змогу виявити відносини місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування територіальних громад і їх посадовими особами. Так у статті 35 цього Закону йдеться про те, що місцеві державні адміністрації в межах відповідних муніципальних утворень можуть взаємодіяти з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами з метою сприяння їм у здійсненні власних повноважень, закріплених в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» спрямованих на реалізацію муніципального інтересу у сфері економічного, соціального та культурного розвитку муніципальних утворень,

зміцнення матеріальної та фінансової бази функціонування муніципальної влади в їх межах.

Водночас в ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплена виключна компетенція сільських, селищних, міських рад, яку становлять питання, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради. Перелік таких питань доволі об'ємний і складає 74 пункти. Водночас їх можна структурувати і це будуть, зокрема: установчі питання щодо формування органів сільських, селищних міських рад, її самоорганізації; питання організації та забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування; питання економічного і соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю; питання щодо здійснення контрольних функцій; інші питання (заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених законом; затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції; встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; прийняття в межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади тощо).

З огляду на зазначене визначення взаємних відносин між місцевими державними адміністраціями та сільськими, селищними міськими радами щодо сприяння останнім вирішувати питання віднесені до їх виключної компетенції є проблемним, а саме питання взаємодії ставиться під сумнів.

Деякі автори висловлюють думку що виключна компетенція це власна компетенція. Ї пропонують визначати повноваження, закріплені нормами муніципального права за суб'єктами місцевого самоврядування, щодо вирішення питань місцевого значення, тобто справ, що безпосередньо стосуються життєдіяльності громади і відповідають її управлінським та фінансовим можливостям [128, с. 368, с. 382; 154, с. 821].

Однак не слід погоджуватися з такою позицією, оскільки лексичне значення слів «власний» та «виключно» різне. В тлумачному словнику української мови слово «власний» трактується як властивий тільки кому-, чому-небудь. А слово «виключно» означає «лише», «тільки» [243]. З огляду на зазначене власну компетенцію можна делегувати чи спільно з кимось реалізувати. Натомість виключну – ні.

Під компетенцією, зазвичай, розуміють сферу питань, яка належить до відання відповідного органу влади, що наділений повноваженнями для їх реалізації.

Тож під виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад слід розуміти сферу питань, розв'язувати які належить лише їм! Відповідно місцеві державні адміністрації не можуть здійснювати будь яку діяльність щодо сприяння сільським, селищним міським радам у вирішенні останніми питань, що віднесені до їх виключної компетенції, яка би мала правові наслідки. Взаємодія між зазначеними вище суб'єктами може виникати лише у разі коли на засіданнях органів місцевого самоврядування розглядаються питання, що стосуються компетенції місцевих державних адміністрацій, яка охоплює, зокрема: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей, утвердження української національної та громадянської ідентичності;

використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Однак така спільна діяльність має більше рекомендаційний характер, оскільки законодавець вказав що Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представники мають право бути присутніми й вислуханими. Тож регламентована законодавством взаємодія на рівні органів місцевих державних адміністрацій та сільських, селищних міських рад здійснюється в організаційно-правовій формі.

Загалом така ситуація є проблемною й потребує розв'язання шляхом коригування чинного законодавства чи офіційного тлумачення ч. 6 ст. 119 Конституції України в системному зв'язку з положеннями інших законів.

Розглянемо більш детально й взаємовідносини, які можуть складатися у місцевих державних адміністрацій в контексті реалізації повноважень виконавчими органами сільських, селищних, міських рад щодо розв'язання питань місцевого значення.

Повноваженням виконавчих органів сільських, селищних, міських рад присвячена глава 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вони можуть реалізовуватися в багатьох сферах, зокрема: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; організації та забезпечення цивільного захисту; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; реєстрації місця

проживання фізичних осіб; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; надання безоплатної первинної правничої допомоги. І такий перелік сфер здійснення повноважень не вичерпний, оскільки законодавець вказав, що вони реалізують й інші надані їм законом повноваження.

І співставлення повноважень місцевих державних адміністрацій з повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад виявляє їх практичну тотожність. Це свідчить про те, що незважаючи на реформування у сфері функціонування муніципальної влади сучасної України й до нині не розмежовано її повноваження з місцевими органами виконавчої влади. Такі обставини не сприяють забезпеченню їх оптимальної взаємодії як одного з пріоритетних напрямів організації публічної влади на місцях загалом, та організації муніципальної влади сучасної України, зокрема.

Водночас законодавець обмежив взаємодію цих суб'єктів публічної влади лише сферами економічного, соціального й культурного розвитку та укріплення матеріальної й фінансової бази. Тож відносини можуть складатися лише у процесі підготовки пропозицій різного гатунку, програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань й організації їх виконання та іншого. І така діяльність також здійснюється в організаційно-правовій формі.

Не чіткою є й задекларована в законі взаємодія між місцевими державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими головами. Оскільки повноваження останніх відповідно з положеннями глави 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [190] мають характер установчих, представницьких, організаційних.

Аналіз законодавства дав змогу виявити з яких питань сільські селищні, міські голови вступають у відносини з органами місцевих державних адміністрацій. Так Голови згідно з положеннями ст. 42 цього Закону [190] представляють територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами; укладають від імені територіальної громади,

ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства; забезпечують підготовку на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднюють затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання; підписують рішення ради та її виконавчого комітету; звертаються до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів.

Звідси випливає що сільські, селищні, міські голови взаємодіють з місцевими органами державної влади як безпосередньо, так і опосередковано.

Водночас такі відносини мають здебільшого правові наслідки й відбуваються як у правовій (правотворчій, підзаконній) формі та організаційно-правовій.

В чинному законодавстві закріплена модель взаємовідносин місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування у формі делегування. Місцеві державні адміністрації реалізують повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідною радою і в цій частині підзвітні і підконтрольні відповідним радам (ч. 1 ст. 14, ч. 1, 3 ст. 34), а виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад здійснюють делеговані їм повноваження органів виконавчої влади і з цих питань вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ч. 3-4 ст. 143; п. 2 ст. 11)) [100; 189; 190].

Делегованими вважаються повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [190].

Підкреслюючи важливість такого конституційно-правового інституту як делегування повноважень Конституційний Суд України вказує, що делегування повноважень не є формою остаточної їх передачі. Вони залишаються

повноваженнями органу, від якого делеговані, і можуть бути повернуті або змінені. На його думку делегування законом повноважень впливає з конституційних засад здійснення влади і обумовлене соціально-економічними, політичними та іншими чинниками. При цьому ні на рівні органів влади, ні на рівні органів місцевого самоврядування Конституція України не встановила обмежень щодо змін або повернення законом органам виконавчої влади делегованих повноважень [215].

Тобто делегування повноважень органам муніципальної влади не звільняє органів державної влади від відповідальності за здійснення переданих повноважень і навпаки.

В юридичній літературі питання делегування повноважень як форми взаємодії муніципальної влади з державною не достатньо висвітлені. Досліджуючи конституційно-правові засади делегування повноважень як форми взаємодії органів публічної влади І. Тулик доходить висновку, що делегування є процесом, за допомогою якого здійснюється поділ сфери між органами. Тому він обов'язковий для будь-якого органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. Повноцінне, ефективне, раціональне виконання тих чи інших завдань як таке неможливе без делегування повноважень [246, с. 39].

Як свідчить аналіз чинного законодавства левову частку повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад складають саме делеговані повноваження. Інколи вони переважають власні (самоврядні) і така ситуація є неприпустимою, оскільки мета функціонування муніципальної влади полягає у реалізації муніципального інтересу сформованого потребами місцевого населення. Регламентація взаємовідносин у формі делегування та нормативна визначеність власних повноважень органів місцевого самоврядування, органів місцевих державних адміністрацій опосередковує одні і ті ж предметні сфери, що створює хаос. Видається доцільнішим регламентувати ті питання, що не можуть бути предметом взаємодії у формі делегування, оскільки не відповідають місцевим інтересам.

Варто також скоригувати законодавство в частині функціонування районних рад та районних адміністрацій з позиції доцільності таких інституцій з огляду на ситуацію, що може складатися в контексті об'єднання територіальних громад (йшлося в попередньому підрозділі). Тому дискусійним є делегування місцевим державним адміністраціям своїх повноважень районними та обласними радами, перелік яких міститься в 24 пунктах ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», й предметні сфери яких є досить широкими. Таке делегування суперечить положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, оскільки одним із головних принципів самоврядування, який визначено в ній, є виключність його повноважень, що унеможливорює передачу самоврядних повноважень будь-якому іншому органу влади.

Аналіз звіту голови Івано-Франківської обласної державної адміністрації щодо здійснення повноважень, делегованих Івано-Франківською обласною радою Івано-Франківській обласній державній адміністрації у 2021 році [83] свідчить про обсяг таких повноважень, який опосередковують 48 регіональних цільових програм у наступних напрямках: економічний розвиток та стимулювання підприємництва, енергоефективність, підтримка агровиробництва та захист природних ресурсів, розвиток культурної сфери, туристичної галузі, спорту, соціальний захист населення, охорона здоров'я та інші.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органи муніципальної влади зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території [191]. І взаємодія в складних умовах воєнного стану є ефективною (релокація бізнесу, евакуація населення тощо).

Отже, детальний аналіз чинного законодавства сприяв виявленню взаємовідносин муніципальної влади сучасної України з державною владою. Такі відносини як правило складаються в процесі сприяння місцевими

державними адміністраціями виконання органами муніципальної влади власних повноважень щодо реалізації колективних (спільних) потреб населення територіальних громад та під час розгляду питань, які стосуються компетенції органів місцевих державних адміністрацій чи зачіпають інтереси муніципальної влади; в процесі здійснення спільних програм чи спільної реалізації установчої компетенції; в процесі взаємного делегування повноважень та їх виконання.

Водночас виявлено низку проблемних питань, які вистребовують корекцію нормативної регламентації.

Загальновідомо, що реформування муніципальної влади, територіальної організації місцевої публічної влади пов'язано з деконцентрацією державних повноважень на муніципальний рівень. Децентралізація є передачею значних повноважень та бюджетів від державних органів органам муніципальної влади з метою ефективної їх реалізації в інтересах місцевого населення, яка впливає на взаємодію муніципальної влади сучасної України з державною. При передачі, повноваження одного органу вилучають з його предметної сфери і включають в компетенцію іншого. Наявність такого широкого делегування повноважень виконавчим комітетам місцевих рад місцевими державними адміністраціями і делегування повноважень обласними та районними радами місцевим адміністраціям набуває характеру «пінг-понгу», виявляє проблемні сторони в децентралізаційних процесах України, ставить під сумнів потребу у функціонуванні таких рад з огляду на спроможність вирішувати проблемні питання в інтересах місцевого населення.

Делегування повноважень як і їх деконцентрація має здійснюватися в міру необхідності та ґрунтуватися на принципі субсидіарності, який є основним у формуванні взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною, спорідненим з децентралізацією за відсутності підпорядковуючого впливу. Особливого значення цей принцип набуває на тлі євроінтеграційних прагнень сучасної України, оскільки є базовою вимогою Європейської хартії про місцеве самоврядування а також про нього йдеться в Договорі про заснування

Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства).

Нині здійснення публічної влади в Україні поєднує в собі як централізацію, так і децентралізацію, баланс яких є метою реформаційних процесів у цій сфері. Досягнення бажаного результату лежить в основі розмежування й збалансування повноважень органів муніципальної влади та державної у відповідності з тими потребами, що формують муніципальний інтерес, який як зазначалося в попередньому підрозділі, узгоджується з державним.

Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Якщо повноваження делегуються органам муніципальної влади центральним чи регіональним органом, органи муніципальної влади у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов [79].

І як свідчить практика державотворення держав-членів Європейського Союзу, децентралізація державної влади проведена з врахуванням всіх аспектів сприяла формуванню ефективного, самодостатнього та відповідального місцевого самоврядування, проведенню економічних реформ, підвищенню соціальних стандартів та рівня життя громадян [91, с. 8, с. 10-11].

Делегування повноважень як форма взаємодії широко використовується і в демократичних державах, оскільки вона не суперечить міжнародним стандартам здійснення місцевого самоврядування. Адже в положеннях ч. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначається що публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. [79].

В окремих державах великі муніципалітети можуть мати ширші повноваження (наприклад, Чеська Республіка, Республіка Словенія та інші), що впливають із юридичного делегування суб'єктам, які здатні надавати повноваження на додаток до основного загального стандарту повноважень. Натомість менші муніципалітети – з точки зору жителів – у деяких випадках створюють структури для полегшення надання послуг. І така взаємодія має

позитивний ефект й зазвичай закріплена на конституційному рівні чи в профільному законодавстві.

Наприклад в Конституції Іспанії взаємодія у формі делегування закріплена у ч. 2 ст. 150 (держава може передавати або делегувати автономним спільнотам через органічний закон належні їй повноваження, які за своєю природою піддаються передачі або делегуванню. Закон у кожному конкретному випадку передбачає відповідну передачу фінансових коштів, а також визначає форми контролю, які має зберігати держава), п. б ст. 153 (уряд висловлює свою думку щодо виконання делегованих функцій зазначених у частині другій статті 150) [297]. Така взаємодія скріплюється окремими нормативними актами, в яких передбачені всі дії обох сторін, створення Спільної комісії з передачі, а також форму та умови, яким має відповідати передача функцій та послуг державної адміністрації зазначеному автономному співтовариству. Окремим пунктом визначаються функції та послуги, що залишаються за Генеральною адміністрацією держави та формули співпраці Генеральної адміністрації держави та автономного співтовариства; остаточна оцінка фінансового навантаження переданих функцій з таблицею засобів переданих для виконання делегованих повноважень [291].

Аналізуючи практику здійснення муніципалітетами функції державних агентів, дослідники зазначають про відсутність одноманітності правових механізмів реалізації делегованих повноважень в Іспанії, оскільки в компетенцію регіональної влади входить адаптація національного базового законодавства відповідно до місцевих умов як у цій сфері, так і в різних галузях (екологічна політика, землекористування, лісне господарство, освіта та охорона здоров'я та ін.). Разом із тим у національних і міжнародних дослідженнях констатується наявність загальних проблем та схожих варіантів їх вирішення в різних регіонах держави [286; 154, с. 837].

Зазвичай проблемні питання взаємодії у формі делегування повноважень на муніципальний рівень вирішуються шляхом укладення угод щодо співпраці чи спільного фінансування заходів.

Так контрактні програми (Contrato programma) в рамках відносини між місцевими органами влади Португалії вважаються корисним інструментом для фінансового та технічного співробітництва. Завдяки цим угодам про співпрацю стали можливими проекти в кількох сферах (навколишнє середовище та громадська санітарія, інфраструктура, транспорт, освіта та цивільний захист). У Швейцарії взаємодія між кантонами та муніципалітетами має новий механізм виконання певних обов'язків: «контракти про надання послуг» (contratsdeprestation), які зіграли важливу роль у перегляді системи фінансового вирівнювання [281, с. 43].

В Ісландії практикують Угоду про співпрацю, яка встановлює основу для відносин між державою та місцевими органами влади. Її головна мета полягає у встановленні офіційної структури відносин між державою та муніципалітетами і гармонізації управління. Відповідно до Угоди експертні комітети обох рівнів періодично зустрічаються для обговорення спільних питань.

У подібний спосіб (прозоро, функціонально, нормативно визначено) складаються спільні відносини між органами держави та муніципальною владою з метою реалізації муніципального інтересу і в інших державах.

В сучасній Україні взаємні відносини у сфері делегування обласними, районними радами повноважень обласним чи районним державним адміністраціям відбувається на основі прийняття рішення відповідною радою. Так наприклад Львівська обласна рада на III черговій сесії VIII скликання прийняла Рішення № 65 від 23 лютого 2021 року Про затвердження Комплексної програми підтримки галузі охорони здоров'я Львівської області на 2021-2025 роки [182] та делегувала Львівській обласній державній адміністрації забезпечити її виконання, при цьому контроль поклала на постійну комісію з питань охорони здоров'я та материнства.

А також зворотньому зв'язку у формі звіту щодо здійснення повноважень делегованих відповідною радою [83].

Хоча місцеві державні адміністрації також можуть вступати в договірні відносини з органами місцевого самоврядування з метою реалізації спільних

програм чи створення спільних органів для цього (визначено на рівні закону), що повністю узгоджується з положеннями п. 2 ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування та широко використовується у практиці демократичних держав.

Тож проведений аналіз дав змогу констатувати, що в основі взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою лежить муніципальний інтерес, реалізація якого опосередковує взаємні відносини органів публічної влади у правовій та організаційно-правовій формах. Змістом правової форми є правова діяльність.

Під правовою діяльністю розуміється передбачені нормами права діяння уповноважених суб'єктів, що спрямовані на досягнення юридичних наслідків з метою впорядкування суспільних відносин [142, с. 89]. Результати такої діяльності об'єктивуються в актах, оскільки вона пов'язана з виконанням юридично значущих дій, фіксацією рішень і дій органів публічної влади, що мають юридичний зміст в актах правового характеру.

Згідно ч. 1 ст. 144 Конституції України [100] органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Конституційний Суд України вважає, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи колективні (спільні) потреби населення територіальних громад, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти. До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію. За органами місцевого самоврядування законодавцем закріплюється право на зміну та скасування власних рішень [216].

Так згідно з ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень [100; 190]. Місцеві голови та голови районної у місті, районної,

обласної ради в межах своїх повноважень видають розпорядження, які є правозастосовними актами (п. 8 ст. 59). Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення, яке підписується сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради (п. 6 ст. 59).

Щодо місцевих державних адміністрацій, то вони відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами (ч.1, 2 ст. 6) [189]. Також вони можуть вступати в договірні відносини з органами муніципальної влади.

Отже правова форма взаємодії є основною, забезпечує реалізацію муніципального інтересу в межах муніципальних утворень.

За видовими особливостями змісту правової діяльності можна виокремити підзаконну правотворчу форму та правозастосовну (виконавчо-регулятивна, контрольна, договірну) форму взаємодії муніципальної влади з державною.

Окрім цього взаємодія муніципальної влади з державною на різних рівнях опосередковується організаційно-правовою діяльністю (яка хоча і здійснюється на основі і в межах чинного законодавства але не спричиняє юридичних наслідків), що є змістом організаційно-правової форми взаємодії.

В ряді зарубіжних держав взаємовідносини між державною владою та муніципалітетами можуть мати формальний характер (конференції, комітети, робочі групи тощо), що є звичним для загальних відносин – правових реформ, бюджетних переговорів – але існують також взаємодії в певних галузевих сферах, чи неформальні взаємодії. Але позитивна практика взаємодії між центральною та місцевою владою зазвичай базується на інституціоналізації цих відносини. Так Болгарія, Чехія, Данія, Фінляндія, Угорщина, Ісландія, Італія та

Люксембург мають встановлені процедури для сприяння відносинам між центральними та місцевими органами влади в більшості досліджуваних сфер (двосторонні консультації, механізми співпраці, передовий фінансовий досвід, делегування відповідальності).

Разом з тим аналіз чинного законодавства у сфері діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій свідчить про нормативну фіксацію діяльності не пов'язану з юридичними наслідками (засідання відповідних рад та їх виконавчих комітетів, постійних комісій, забезпечення виконання делегованих повноважень органами публічної влади. організаційне планування, координація) і яка кваліфікується як організаційно-правова.

Не применшуючи значення діяльності, яка здійснюється в організаційно-правовій формі в межах взаємовідносин органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями, правова форма має вирішальний та незаперечний вплив на розв'язання питань місцевого значення в інтересах місцевого населення в межах муніципальних утворень.

Тож аналіз існуючої моделі взаємодії муніципальної влади з державною владою в сучасній Україні дав змогу виокремити такі основні види взаємодії – територіальна, інституційна, предметна (компетенційна), а також форми, в яких вона відбувається, зокрема: правову форму (підзаконну правотворчу форму, правозастосовну (виконавчо-регулятивну, контрольну, договірну)) форму взаємодії муніципальної влади з державною; організаційно-правову форму взаємодії муніципальної влади з державною.

Нині питання взаємодії органів муніципальної влади й місцевих органів виконавчої влади набувають особливої гостроти з огляду на проблеми виявлені в ході дослідження, які потребують суттєвої корекції. Необхідність раціональної їх взаємодії обумовлює пошук збалансованої організації муніципальної влади в сучасній Україні а відповідно рівноваги в механізмі розподілу повноважень між державною і муніципальною владою та їх делегуванню не тільки на засадах децентралізації влади але й розмежування повноважень у системі органів

муніципальної влади та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності з метою доступності надання належної якості публічних послуг місцевому населенню шляхом взаємодії муніципальної та державної влади.

Висновки до 1 розділу

За результатами опрацювання стану та методологічної основи наукового дослідження організації муніципальної влади, загальної характеристики муніципальної влади та взаємодії муніципальної та державної влади сучасної України сформульовано такі підсумкові положення, висновки, рекомендації і пропозиції:

1. З'ясовано стан наукового опрацювання питань, які охоплені предметом цієї наукової роботи й виявлено наявність певного доробку вітчизняної та зарубіжної науки у межах цієї проблематики, зокрема щодо сутності та соціально-правової природи місцевого самоврядування, територіальної громади й іншого. Разом з тим встановлено відсутність комплексного дослідження організації муніципальної влади в сучасній Україні; використання в сучасному науковому обігу понять сформульованих без врахування суттєвих змін пов'язаних з реформаційними процесами сучасної України. Тому значна частина таких понять потребувала уточнення чи створення нових понять, які б відповідали сучасним реаліям. Низка питань залишається малодослідженими, а проблематика організації муніципальної влади сучасної України як цілісного процесу залишається поза належною науковою увагою.

2. В процесі дослідження використовувалася філософська, загальнонаукова, спеціально-юридична методологія, яка стала основою для характеристики організації муніципальної влади в сучасній Україні. З метою одержання найбільш достовірних наукових результатів, у дисертаційному дослідженні використано діалектичний метод пізнання, який дав змогу розкрити

правове регулювання організації муніципальної влади в сучасній Україні (підрозділ 2.1.) історико-правовий підхід (1.2. 2.2.), системний підхід (2.2.)

3. Для належного наукового пізнання муніципальної влади сучасної України виникла необхідність в уточненні низки понять, що відповідає сучасним реаліям.

В зв'язку з цим було виявлено основні ознаки (соціальна цінність, легітимність, відповідність суспільним інтересам, спрямованість на здійснення суспільно корисного впливу, системність, структурність, правові межі) й уточнено поняття «влада» (легітимний механізм управління соціальними системами у визначених правових межах), «публічна влада» (легітимний механізм управління суспільством від імені народу на всій території держави для досягнення мети її функціонування в процесі впорядкування та узгодження дій суб'єктів у визначених правових межах), встановлено що публічна влада як нормативно закріплений інституційний комплекс опосередковує дві форми публічної влади – державну та муніципальну, які синергетично поєднані.

В ході виявлення основних ознак муніципальної влади сучасної України виникла необхідність в уточненні та формуванні нових понять, зокрема таких як: «колективна (спільна) потреба населення територіальної громади» (зумовлена умовами функціонування територіальної громади об'єктивна необхідність в організації забезпечення муніципальною владою життєдіяльності територіальної громади в різних локально-територіальних сферах), «муніципальний інтерес» (форма відображення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади, зміст якої опосередковує організацію муніципальної влади), «завдання муніципальної влади сучасної України» (сформований під впливом колективних (спільних) потреб населення територіальної громади план дій, які потребують виконання), «функції муніципальної влади сучасної України» (необхідний обсяг діяльності уповноважених суб'єктів муніципальної влади для розв'язання завдань, задоволення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади на засадах відносної автономії), «інституційна структура муніципальної влади сучасної України» (взаємопов'язана сукупність інститутів, що формується

й функціонує задля задоволення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади).

На основі поглибленого аналізу загальнотеоретичної характеристики муніципальної влади сучасної України виявлено основні її ознаки, зокрема: вона є легітимною формою публічної влади; детермінована колективними (спільними) потребами населення територіальної громади; спрямована на реалізацію муніципального інтересу; здійснюється в межах муніципальних утворень; має нормативно визначену інституційну структуру, елементи якої наділені повноваженнями; володіє необхідною автономією для належного здійснення своїх завдань та функцій.

На основі цих ознак сформульовано поняття муніципальної влади сучасної України як легітимного муніципального механізму регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ спрямованого на реалізацію муніципального інтересу на засадах відносної автономії в межах Конституції та законів України.

3. Встановлено, що взаємодія муніципальної влади сучасної України з державною владою регламентована Конституцією та законами України. Проведений аналіз такого явища як «взаємодія муніципальної влади сучасної України з державною владою» дав змогу виокремити його основні ознаки, зокрема: є узгодженою публічною діяльністю; здійснюється з метою задоволення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади; обумовлена інституційно-структурною організацією публічної влади; має нормативне закріплення; є виразником муніципального інтересу в повноваженнях органів муніципальної та державної влади; реалізується в межах муніципальних утворень на засадах відносної автономії муніципальної влади.

На основі цих ознак сформульовано поняття. Таким чином взаємодія муніципальної влади сучасної України державною владою – це обумовлена інституційно-структурною організацією муніципальної та державної влади публічна діяльність уповноважених суб'єктів в межах муніципальних утворень, яка спрямована на реалізацію муніципального інтересу на засадах відносної автономії муніципальної влади й визначена Конституцією та законами України.

4. В процесі дослідження виявлені видові особливості взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою. Виокремлено такі види взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою як територіальну, інституційну та предметну (компетенційну).

5. Констатовано, що взаємодія муніципальної влади сучасної України з державною владою здійснюється у правовій формі, (змістом якої є правова діяльність пов'язана з виконанням юридично значущих дій у зазначеному законом порядку, фіксацією рішень і дій органів публічної влади, що мають юридичний зміст в акті нормативно-правового характеру з метою вирішення питань місцевого значення), організаційно-правовій формі взаємодії муніципальної влади з державною (змістом якої є нормативно фіксована діяльність не пов'язана з юридичними наслідками).

За видовими особливостями змісту правової діяльності виокремлюються такі правові форми як підзаконна правотворча форма, правозастосовна (виконавчо-регулятивна, контрольна, договірна) форма взаємодії муніципальної влади з державною. В межах цих форм об'єктивуються муніципально-правові приписи щодо взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою в підзаконні акти, правозастосовні акти, договірні акти.

6. Виявлено проблемні питання у взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою, які безпосередньо пов'язані з правовим регулюванням муніципальної влади та неналежним розмежуванням повноважень місцевих державних органів виконавчої влади та муніципальних органів, що ускладнює взаємодію.

РОЗДІЛ 2. Загальна конституційно-правова характеристика організації муніципальної влади в сучасній Україні

2.1. Правове регулювання організації муніципальної влади в сучасній Україні

Дослідження правового регулювання організації муніципальної влади в сучасній Україні має не тільки теоретичний але й практичний сенс, оскільки загалом визначає особливості ієрархічної побудови нормативного матеріалу, дає змогу виявити недоліки законодавства з метою подальшого коригування та забезпечення її ефективного регулювання. Адже не потребує доведення той факт, що необхідною властивістю правового регулювання має бути його здатність регламентувати відносини на основі юридичних норм.

Сукупність різноманітних за юридичною силою, взаємоузгоджених нормативно-правових актів є основою та формоутворюючим чинником організації муніципальної влади в сучасній Україні, створюють правовий простір для її функціонування та розвитку, що є фундаментальною засадою демократичного устрою держави і суспільства.

Зважаючи, що правове регулювання муніципальної влади в сучасній Україні доволі багатовекторне то доцільним та витребуваним є комплексний підхід до опрацювання його складових в їх нерозривній взаємодії (кожна з них впливає з попередньої й за часом співпадає зі строком дії самої норми права; опосередковує спеціальну дію права, що має свою форму, зміст, й виявляється через суб'єктивні права і обов'язки суб'єктів конкретних правовідносин, спрямована на вирішення юридично значимих питань, що виникають у межах таких відносин) як цілісної системи, що забезпечує необхідну ефективність у досліджуваній сфері.

Основним та системоутворюючим нормативним актом виступає Конституція України. Водночас мало місце і доконституційне регулювання, яке

заклало підвалини до формування сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Йдеться про Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 07.12.1990 року (започаткував розвиток місцевого самоврядування в умовах демократичної децентралізованої системи: визначив поняття, базові принципи, функції, компетенцію сільських, селищних і міських рад народних депутатів та їх органів, організацію роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради народних депутатів) а відтак прийнятий на його зміну Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26.03.1992 року та 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 08.06.1995 року (визначав місцеве самоврядування в Україні як гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України; територіальну та фінансово-економічну основу; форми його безпосереднього здійснення та інше).

Попри це, тільки з прийняттям Конституції України місцеве самоврядування стало конституційним інститутом та однією із засад конституційного ладу в Україні.

Конституційні положення фіксують правову природу муніципальної влади, спосіб набуття легітимності, загальні засади її організації, особливості функціонування в містах Києві та Севастополі, матеріальну й фінансову основу та й інші параметри здійснення місцевого самоврядування в межах муніципальних утворень з метою реалізації муніципального інтересу.

В ст. 143 Конституції України [100] закріплено повноваження територіальних громад сіл, селищ міст (які вони реалізують безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування), обласних та районних рад а також можливість делегування органам місцевого самоврядування (на

підставі закону) окремі повноваження органів виконавчої влади, виконання яких в повному обсязі забезпечується державою. А положення ст. 144 встановлюють обов'язковість до виконання на відповідній території прийнятих в межах повноважень, визначених законом, рішень органів муніципальної влади, та можливість їх оскарження з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України. Всі ці параметри здійснили суттєвий вплив на подальше формування правової основи організації муніципальної влади в сучасній Україні.

Водночас конституційне регулювання не позбавлене недоліків. І на цьому наголошується в юридичній літературі.

Так Т. Шаповал, А. Чубіна досліджуючи правове регулювання місцевого самоврядування в Україні доходять висновку про те, що Конституція України містить низку прогалин і невизначеностей щодо місцевого самоврядування [268, с. 37]. І насправді це так. Такі обставини мають місце, що пов'язано з високим рівнем узагальнення, який притаманний конституційному регулюванню. Але автори не враховують те, що неоднозначні в розумінні конституційні норми піддавалися офіційному тлумаченню Конституційним Судом України й щодо їх розуміння сформульовані інтерпретаційно-правові позиції.

Наприклад В. Борденюк [28, с. 122] наголошуючи (у своїй праці) на наявних недоліках у фіксації поняття місцевого самоврядування та його первинного суб'єкта – територіальної громади, а також добровільного об'єднання жителів кількох сіл в ст. 140 Конституції України посилається на вироблені Конституційним Судом України розуміння цих аспектів.

Тому що неоднозначність положень Конституції вимагає необхідність їх тлумачення [93, с. 31], яке скрізь відіграє роль засобу роз'яснення й упорядкування права, засобу систематичного викладу юридичної системи і тих рішень, які вона узаконює й повинна в міру можливостей в цю систему вводити [21, с. 131]; відображає систему концептуальних послідовних, взаємоузгоджених висновків, правоположень, умовиводів, аргументів і заперечень, сформульованих на підставі Конституції та законів України та з урахуванням загальноновизнаних правових цінностей, конституційних принципів і міжнародних

стандартів, у межах законодавчо визначених повноважень і в порядку конституційного провадження [171, с. 44].

Водночас цей суб'єкт може лише роз'яснити невизначеності, але ніяк не заповнити прогалини у конституційному чи правовому регулюванні. На думку Конституційного Суду України офіційне тлумачення це діяльність компетентного органу державної влади щодо з'ясування і роз'яснення волі законодавця, матеріалізованої в нормі права (усвідомлення та роз'яснення смислу норм права з метою найбільш правильної їх реалізації) [249], а заповнення прогалин у законах є прерогативою органу законодавчої влади – Верховної Ради України й не належить до його повноважень [208].

Тож інтерпретаційно-правова діяльність Конституційного Суду України відіграє хоча й допоміжну але доволі ефективну роль, забезпечує верховенство Основного Закону та підтримання належного конституційного правопорядку загалом, стала дієвим допоміжним аспектом в формуванні однакового розуміння правового простору організації муніципальної влади в сучасній Україні, й до нині служить засобом удосконалення правового регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин. Адже рішення, в яких було сформульовано інтерпретаційно-правові позиції Конституційного Суду України (об'єктивно аргументовані інтерпретаційно-правові приписи, що мають формально-обов'язковий характер і забезпечують однотипне розуміння змісту норм Конституції України) [142, с. 220] мають загальнообов'язковий характер.

Варто зауважити, що практично всі конституційні положення, які регламентують організацію муніципальної влади в сучасній Україні в тому чи іншому обсязі в різні періоди піддавалися інтерпретації з метою однакового розуміння та належного застосування.

Роз'яснення положень ч. 1 ст. 142 Конституції України [100] (матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні

районних і обласних рад) знайшло своє відображення в Рішенні Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 [209], де зазначено, що матеріально-фінансове забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста покладається на міські ради як органи місцевого самоврядування в містах з районним поділом.

З'ясування змісту ч. 5 ст. 140 Конституції України – «питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад» [100] розкрито у Рішенні Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 [209] зокрема було офіційно роз'яснено, що поняття організація управління районами у містах охоплює всю організаційно-розпорядчу та адміністративно-господарську діяльність міських рад стосовно таких районів але при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою районів у містах обов'язково повинна враховуватись думка населення.

У Рішенні Конституційного Суду України від 18 червня 2002 року № 12-рп/2002 де розглядалися у системному зв'язку положення ч. 1 ст. 140 Конституції України (місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України) зазначено, що ці положення дають визначення, зокрема: місцевого самоврядування як права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України; територіальної громади як жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду. Питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом [210].

В Рішеннях Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003у та від 13 жовтня 2005 року № 9-рп/2005 були інтерпретовані положення

щодо здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, оскільки воно має свої особливості конкретизовані в окремих законах [212; 214].

Офіційній інтерпретації піддавалися й положення ст. 144 Конституції України (органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території; рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду) [100].

У своєму рішенні від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 Суд зазначив, що за органами місцевого самоврядування законодавцем закріплюється право на зміну та скасування власних рішень. Таке право впливає із конституційного повноваження органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом прийняття рішень, що є обов'язковими до виконання на відповідній території, оскільки вони є суб'єктами правотворчості, яка передбачає право формування приписів, їх зміну, доповнення чи скасування. Рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з мотивів невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними з ініціативи заінтересованих осіб судом загальної юрисдикції, тобто в судовому порядку. Однак, як вважає Конституційний Суд України, це не позбавляє орган місцевого самоврядування права за власною ініціативою або ініціативою інших заінтересованих осіб змінити чи скасувати прийнятий ним правовий акт (у тому числі і з мотивів невідповідності Конституції чи законам України). органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами місцевого самоврядування і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення, що узгоджується з правовою позицією,

викладеною в абзаці другому пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року № 1-зп [216].

В Рішенні від 01.04.2010 № 10-рп/2010 [217] у системному зв'язку були інтерпретовані положення ч. 1 ст. 143 Конституції України «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [100], які слід розуміти так, що при вирішенні питань саме місцевого значення (які є предметами відання місцевого самоврядування) органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу.

Різні підходи до визначення конституційно-правових підстав набуття представницьких повноважень органами місцевого самоврядування зумовили потребу в офіційній інтерпретації ч. 3 ст. 141 Конституції України (чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах) [100].

З цього приводу Конституційний Суд України вважає, що істотне значення для функціонування демократичної держави, гарантування її республіканських засад має встановлений Основним Законом України порядок формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема періодичність проведення виборів до них, яка має забезпечити оптимальність, наступність та стабільність у формуванні представницьких органів [218].

Водночас в процесі здійснення інтерпретаційно-правової діяльності було виявлено й недоліки у правовому регулюванні, зокрема у Рішенні Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 [209] зазначено, що обсяг повноважень міських рад, який встановлюється Конституцією України (ч. 6 ст. 140), Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 41), Законом України «Про столицю України

– місто-герой Київ» (ч. 1 ст. 11) не коригує межі цих повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, зазначеним та іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів.

Тож зважаючи на зазначене можна стверджувати, що інтерпретаційно-правові позиції Конституційного Суду України є важливими елементом для формування належного правового регулювання муніципальної влади сучасної України. Їх вагомість, як вважає Мельник М.І. (Висновок Конституційного Суду України № 3-в/2018), опирається на аргументацію, яку суд наводить для їх обґрунтування, і яка засвідчує рівень (належність) здійсненого ним конституційного контролю. Повноцінна аргументація (переконлива, повна та зрозуміла), на відміну від набору прописних формальностей, збільшує юридичну вагомість і суспільну цінність норми та самого акту [156]. І в свій час вони забезпечили належні умови для практичного застосування конституційних положень у сфері організації муніципальної влади.

Незважаючи на важливість інтерпретаційно-правової діяльності Конституційного Суду України в забезпеченні належного правового регулювання сфери муніципальної влади та стрімкий поступ нашої держави на євроінтеграційному шляху в надзвичайно складних умовах повномасштабної війни, після прийняття нового Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 р. № 2136-VIII [187] і до теперішнього часу спостерігається не виправдана відсутність рішень з офіційного тлумачення норм Конституції України, що регулюють сферу муніципальної влади, з метою зміни та розвитку сформованих раніше, за інших обставин функціонування держави загалом, правових позицій щодо їх розуміння в контексті сучасних реалій.

Адже як зазначає ряд авторів, значення тлумачення полягає в тому, що суб'єкт інтерпретаційної діяльності адаптує правовий акт до тих змін, які відбуваються в суспільних відносинах, адже тлумачення норми права не може постійно і назавжди зберігати лише той зміст, який був їй наданий у момент її прийняття [118; 159; 237, с. 266].

Тож закономірно, що висловлені інтерпретаційно-правові позиції Конституційного Суду України зі збігом часу можуть потребувати розвитку в зв'язку з суттєвими суспільними змінами. На цьому наголошується і в юридичній літературі, і в чинному законодавстві.

Так П. Рабінович, В. Гончаров вважають, що перегляд правових позицій є адекватним відображенням соціальних змін, до пізнання яких має вдаватися орган конституційної юрисдикції [202, с. 121].

І як свідчить аналіз зарубіжної літератури легалізація можливості розвитку вже сформованої інтерпретаційно-правової позиції використовується в інших державах, зокрема Литовській республіці, Сполучених Штатах Америки, Федеративній республіці Німеччини [295, с. 62; 284, с. 149; 298, с. 521].

Така можливість передбачена в ч. 2. ст. 92 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 р. № 2136-VIII де зазначено, що Конституційний Суд може розвивати і конкретизувати юридичну позицію Суду у своїх наступних актах, змінювати юридичну позицію Суду в разі суттєвої зміни нормативного регулювання, яким керувався Суд при висловленні такої позиції, або за наявності об'єктивних підстав необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов'язань України та за умови обґрунтування такої зміни в акті Суду [187].

Однак за таких обставин залишається відкритим питання унормування змін сформованих раніше інтерпретаційно-правових позицій Конституційним Судом України чи втрати їх чинності, що є необхідним з точки зору удосконалення конституційно-правового регулювання сфери організації муніципальної влади відповідно до потреб сучасних реалій.

Як видається із міжнародних зобов'язань у сфері муніципальної влади, які взяла на себе Україна, нині є суттєвою потреба не тільки в перегляді окремих уже сформульованих правових позицій Конституційного Суду України але й приведення правової основи організації муніципальної влади до міжнародних стандартів (виробується тлумачення принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування), оскільки інтерпретаційно-правова діяльність

здійснювалася в системному зв'язку з профільним законодавством, зокрема з базовим законодавчим актом, що закріплює правове підґрунтя організації муніципальної влади в сучасній Україні – Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [190].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [190] є базовим нормативно-правовим актом, в якому конкретизовані практично всі конституційні положення.

Зокрема на законодавчому рівні унормовано засади організації та гарантії місцевого самоврядування в Україні, його систему та форми діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. В цьому Законі відкореговане і поняття місцевого самоврядування, яке закріплено в ч.1 ст. 140 Конституції України (право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України). Відповідно за ч.1 ст. 2 Закону – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [100].

Наголошено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Водночас цей нормативний акт з часу його прийняття й до нині більше 150 раз піддавався коригуванню, що свідчить про явні недоліки й низьку якість Закону а відтак і спроможність до регулювання. Адже він містить не виправдано багато відсильних норм, що ускладнює застосування законодавчих положень в правозастосовній практиці.

Окрім зазначеного, виникають питання й щодо кореляції цього Закону з міжнародним документами, в яких регламентовані концептуальні основи місцевого самоврядування зокрема: Всесвітньою декларацією місцевого самоврядування, Європейською хартією про місцеве самоврядування та Додатковим протоколом до неї, Європейською рамковою конвенцією про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21.05.1980р. разом з Додатковим протоколом до неї та іншими.

Україна є членом Ради Європи – (31 жовтня 1995 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України про приєднання до Статуту Ради Європи) і набувши членства взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів Ради Європи. Але при порівнянні міжнародних та вітчизняних нормативних положень, що унормовують організацію муніципальної влади простежується деяка невідповідність.

Наприклад ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не корелює з положенням міжнародних документів, Конституції України та ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Не узгоджуються й положення ч. 1 ст. 140 Конституції України з ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ці положення з ч. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування як і приписи ч. 3.4 с. 140 Конституції України, ч. 2 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з ч. 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування [100; 190; 79].

Водночас слід зауважити, що держави підписанти, зокрема й Україна зобов'язуються вважати для себе обов'язковими, у порядку та обсязі, передбачених у ст. 12 Європейської хартії місцевого самоврядування [79] положення не тільки статті 3, але й ті, що стосуються, зокрема: визначення принципів, повноважень та функцій місцевого самоврядування в національному законодавстві (по можливості в конституції) а також повноти, виключності останніх; з'ясування думки місцевих громад стосовно зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування; забезпечення вільного виконання функцій місцевими обраними представниками; адміністративного нагляду за

діяльністю органів місцевого самоврядування, мета якого має бути лише задля забезпечення дотримання закону та конституційних принципів їх діяльності; формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, що відповідають повноваженням, передбаченим конституцією або законом; співробітництва в межах закону з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес; використання засобів правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві.

Попри це, до нині основні параметри організації муніципальної влади закріплені в національному законодавстві не узгоджені з її положеннями, а Конституційний Суд України всупереч ч. 2. ст. 92 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 р. № 2136-VIII [187] не враховує зобов'язання держави під час інтерпретаційної діяльності та не змінює вироблені раніше ним правові позиції.

Все це свідчить про нагальні потреби змін, і на доктринальному рівні давно про це наголошується. Так низка авторів акцентують увагу на різних проблемах невідповідності національного законодавства міжнародним стандартам.

Так О. Майданник зазначає, що конституційно-правове регулювання статусу і повноважень місцевих рад, їх взаємодії із сільськими, селищними та міськими головами; забезпечення організаційної та матеріально-фінансової автономії не відповідає міжнародним стандартам у сфері місцевого самоврядування [131, с. 68].

А М. Пухтинський, Ю. Бабій наголошують на проблематиці імплементації політико-правової термінології, використовуваної у Євросоюзі і вже запозиченої вітчизняною науковою думкою, але ще не впровадженої в державно-правову практику (йдеться про такі визнані політико-правові терміни, як: публічна влада, муніципальна влада, муніципальне утворення та інші) [201, с. 64; 7, с. 13-24].

Тож як слушно зазначається в юридичній літературі, ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування в липні 1997 року, хоч і стала

вираженням згоди держави на дотримання її умов в розрізі самої концепції місцевого самоврядування, однак не зумовила вироблення «стрункого» понятійного ряду, натомість призвела до ще більшої дискусійності в питаннях організації муніципальної влади в Україні загалом. Розбіжності щодо трактування місцевого самоврядування слід усунути шляхом внесення змін у національне законодавство з метою приведення його у відповідність до європейських стандартів [7, с. 13-14].

І розбудова системи законодавства про місцеве самоврядування має логічно впливати з Хартії та базуватися на її принципах [105, с. 59], тому удосконалення конституційного регулювання вимагає пристосування відповідних норм і приписів Основного Закону а також політико-правової термінології до міжнародно-правових, європейських стандартів [201, с. 64; 7].

Все це, та з огляду на вимоги ст. 9 Конституції України, положень Закону України «Про міжнародні договори України» [100; 188] є потреба в удосконаленні конституційно-правового регулювання сфери організації муніципальної влади в сучасній Україні шляхом узгодження його з міжнародними стандартами за результатами проведення правової діагностики, а вже відтак і реформаційних дій. Виникає необхідність й у розробці та прийнятті нового базового кодифікованого закону у сфері функціонування муніципальної влади.

Попри явні недоліки базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», його прийняття обумовило формування спеціального правового регулювання сфери муніципальної влади, були прийняті зокрема: Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14.01.1998 р. (втратив чинність), Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р., Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р., Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р., Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р., Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та

сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 р. (втратив чинність) та багато інших.

Так, Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 року були унормовані особливості організації муніципальної влади в столиці України – місто-герой Київ, окремі положення якого в системному зв'язку з конституційними тлумачилися Конституційним Судом України, про що згадувалося вище. Цей Закон регламентує організаційно-правову та матеріальну і фінансову основу, гарантії здійснення місцевого самоврядування в місті Києві; повноваження та функції, відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування в місті Києві; особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади в місті Києві, з іншими органами влади, представництвами, підприємствами та іншим. Водночас нині ведеться активна але з принциповими вадами законопроектна робота над удосконаленням правового регулювання муніципальної влади в місті Києві, яка має свої особливості.

Нормативно регламентований й правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення в Законі України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 року, щодо ефективності якого висловлюються зауваження (правова невизначеність щодо території діяльності, завдань та повноважень органів самоорганізації населення, складний порядок створення та процедура легалізації та інше). В цьому контексті слід зауважити, що європейські стандарти щодо участі у справах місцевого органу влади закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування та Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, які Україна ратифікувала. Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи про участь громадян у місцевому публічному житті Res (2001)19 та Конвенції Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Тож правове регулювання цієї сфери має узгоджуватися з ними.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 року [193] (хоча і покликаний регулювати правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування) так і не дав змогу з самого початку своєї чинності вибудувати ефективну систему служби. Про це свідчать результати парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування», де серед іншого в Рекомендаціях схвалених постановою Верховної Ради України № 3227-IV від 15.12.2005р. [192] визначено потребу розглянути та прийняти законодавчий акт щодо служби в органах місцевого самоврядування (далі рекомендацій процес не зрушився).

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р. регламентує правовий статус депутата місцевої ради (сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради), гарантії його депутатської діяльності, порядок відкликання депутата місцевої ради та інше.

Правовий статус депутатів місцевих рад являє собою на рівні місцевого самоврядування зумовлену функціями і компетенцією місцевих рад правову природу депутатського мандата, його особливості, зміст та завдання визначеного строку його виникнення, дії та припинення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, в якій утворюється рада місцевого самоврядування; повноважень депутата, визначених законом, видів його відповідальності, а також гарантій депутатської діяльності [74, с. 99].

Водночас у деяких вищезазначених законах містяться бланкетні норми що відсилають до законів, які втратили чинність. Так, наприклад в ч. 1 ст. 7 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначається, що правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається в тому числі й Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від

10.07.2010 року, який втратив чинність від 08.08.2015 року на підставі Закону № 595-VIII від 14.07.2015. А ч.1 ст. 4 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р. [196] відсилає до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14.01.1998 року, який втратив чинність ще 01.10.2005р.

В юридичній літературі таку ситуацію пов'язують насамперед з відсутністю закону «Про нормативно-правові акти». Зокрема на думку С. Серьогіна за роки незалежності створено певне законодавче підґрунтя для роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування, проте правова регламентація системи актів місцевого самоврядування, їх юридичної сили, місця у системі законодавства, специфіки статуту територіальних громад, як і раніше, залишається неналежною [225, с. 46].

Інші вважають, що упорядкування місцевого самоврядування має здійснюватися, зокрема: відповідно до визначених законом принципів; без надмірного втручання в цю сферу; для прогресивного сприяння соціально-економічному, політичному розвитку; для розширення прав місцевого самоврядування [46, с. 23] але не аналізують ні правові засоби впорядкування суспільних відносин у цій сфері, ні їх ефективність та відповідність окресленим принципам.

Все це є свідченням того, що така система правового регулювання не забезпечила належних умов для організації муніципальної влади в сучасній Україні. Практично всі нормативні акти потребують суттєвих змін чи нової редакції. Сама ж сфера організації муніципальної влади в Україні перебуває в стані перманентних змін з самого початку свого становлення, які обумовлювалися різними факторами – здебільшого це були сформовані концепції реформи з популістським характером. Оскільки жодна з них не призвела до позитивних результатів.

Так, Концепція адміністративної реформи 1998 році характеризувалася тим, що підходи до змісту такої реформи на були зафіксовані і постійно змінювались аж до 2005 року коли активна діяльність щодо неї припинилася у

зв'язку з відставкою уряду. Протягом 2008-2010 років реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою була підготовлена досить ґрунтовно, проте знову не розпочалася. Більш того, ухвалена концепція так і не була оприлюднена на сайті Уряду і, по суті, не стала чинним документом. У 2010-2012 роках в Україні можна було спостерігати тенденцію до централізації. Урядом було скасовано розпорядження про затвердження Концепції реформи місцевого самоврядування та Плану дій з її реалізації. Розподіл коштів на підтримку регіонів перейшов у ручний режим на основі лояльності регіону до правлячого режиму. Згадки про децентралізацію залишились лише у Національному плані дій на 2011–2012 роки, який не виконувався [85, с. 200].

В сучасний період відбувається впровадження програмних документів спрямованих на удосконалення правового регулювання сфери функціонування муніципальної влади.

Зокрема, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р. затверджена Кабінетом Міністрів України [197] стала каталізатором удосконалення правового регулювання організації муніципальної влади в Україні, який покликаний виробити новітні механізми реалізації муніципального інтересу органами муніципальної влади в межах муніципальних утворень. Адже до цього часу в Україні спостерігався доволі повільний процес імплементації в національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу до неї, й інших міжнародних стандартів, що є визначальними для організації муніципальної влади.

В цьому програмному документі серед завдань реформи передбачається розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до

прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проєктів такого співробітництва [197]. Й нині спостерігаються деякі кроки щодо змін у правовому регулюванні міжбюджетних відносин, сфери будівельного контролю та надання адміністративних послуг, формування законодавства щодо державної регіональної політики й фінансування регіонального розвитку та іншого.

На виконання завдань Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні щодо функціонування органів самоорганізації населення (удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання; поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту) та зважаючи на недоліки діючого Закону України «Про органи самоорганізації населення» 2 травня 2023 року Верховна Рада України в першому читанні прийняла проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» №6319 від 18.11.2021р.

Відповідно до п. 3 Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [66] 02.05.2023 року було прийнято новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 3077-IX від 02.05.2023 року, який станом на

12.08.2023 року не набрав чинності [194] але містить позитивні новели в регулюванні муніципальної служби. Водночас цей Закон набере чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ, крім: абзацу шістдесят четвертого підпункту 2 пункту 3 цього розділу, який набирає чинності через один місяць з дня проведення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, оголошених після припинення або скасування воєнного стану в Україні; пункту 16 цього розділу, який набирає чинності з дня опублікування цього Закону.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 року [179], покликаний регулювати відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад. В цьому Законі закріплені принципи та основні умови, порядок добровільного об'єднання територіальних громад а також позиція держави в цьому процесі (здійснює лише інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад), яка гармонійно відображає конституційний принцип гарантування місцевого самоврядування.

Як зазначається в юридичній літературі «дієвість державної підтримки як засобу регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад полягає в тому, що він забезпечує ефективне й цілеспрямоване сприяння держави в розвитку основних векторів діяльності об'єднаних територіальних громад з метою надання такій громаді статусу спроможної та фінансово незалежної» [223, с. 179].

Було реалізовано й завдання щодо створення правової основи добровільного об'єднання територіальних громад. Так Закон України «Про

співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 року (з подальшими змінами і доповненнями) визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Позитивним аспектом в контексті реалізації положень Закону є розробка примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад та додаткових договорів про приєднання до співробітництва [186] (про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань; про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проєктів; про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; про співробітництво територіальних громад у формі утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; про співробітництво територіальних громад у формі утворення спільного органу управління; про приєднання до співробітництва територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань; про приєднання до співробітництва територіальних громад у формі реалізації спільних проєктів; про приєднання до співробітництва територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; про приєднання до співробітництва територіальних громад у формі утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; про приєднання до співробітництва територіальних громад у формі утворення спільного органу управління).

Відповідно до аб. 4 ч. 3 ст. 9 цього Закону був розроблений та затверджений Порядок формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад [185], визначено механізм формування та ведення реєстру про співробітництво територіальних громад з метою обліку та моніторингу договорів про співробітництво; відкритості, доступності інформації про укладені договори про співробітництво. Згідно з даними Реєстру в період з 08.12.2014 року до 10.08.2023 було укладено 981 договір [205].

Все це нині є інструментом для розвитку муніципальних утворень в рамках міжмуніципальної співпраці та території загалом. Однак ознайомлення з даними Реєстру викликає зауваження щодо відсутності інформації про предмети укладених договорів. Усунення цього недоліку дасть змогу переймати громадам позитивний досвід та водночас здійснювати належний громадський контроль. На часі є й визначення правового статусу територіальної громади в законі.

Крім того, був прийнятий Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 року № 156-VIII, який визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України, встановлює особливості відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України [180]; внесені зміни до бюджетного та податкового законодавства щодо впровадження податкової та бюджетної децентралізації.

План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [66] передбачає й внесення змін до нормативних актів різного рівня в різних сферах (освіти, охорони здоров'я, соціального захисту) та щодо різних питань (посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття рішень, що порушують Конституцію та закони України; передачу органам місцевого самоврядування повноважень з надання адміністративних послуг з видачі документів реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчення водія через центри надання адміністративних послуг; делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо надання деяких адміністративних послуг (щодо реєстрації, зокрема через центри надання адміністративних послуг, актів цивільного стану громадян на рівні міст обласного значення включно); розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель; та інших).

За результатами комплексного аналізу системи законодавства здійсненого в рамках Меморандуму про співробітництво між Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України виявлено що компетенція і повноваження органів місцевого самоврядування закріплені в більш ніж 2200 нормативно-правових актах [225, с. 45].

І це насправді так. Адже в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» тільки повноваженням виконавчих органів сільських, селищних, міських рад присвячено 18 статей, що охоплюють більше тридцяти сфер та галузей де вони реалізуються.

Тому логічним кроком має бути розробка муніципального кодексу. Видається доцільною і наукова систематизація законодавства, що регламентує відносини у сфері здійснення муніципальної влади.

Структура системи правового регулювання організації муніципальної влади в Україні містить ланки, що охоплюють, зокрема:

- загальні засади організації муніципальної влади в сучасній Україні (Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Статут);
- порядок набуття представницьких повноважень (Закон України «Про місцеві вибори», Виборчий кодекс України);
- правовий статус суб'єктів муніципальної влади (Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», Закон України «Про органи самоорганізації населення», регламент ради та виконкому, положення про комісії ради та інші);
- компетенцію та повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях (Земельний кодекс України, Закон України «Про захист тварин від жорстокого поводження», Закон України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» та багато інших);

– матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування (Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Податковий кодекс України, Закону України «Про співробітництво територіальних громад» та інші).

Важливе місце в системі правового регулювання сфери муніципальної влади займають статuti територіальних громад, які затверджуються відповідно до Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1150 (з подальшими змінами та доповненнями) та інші акти локальної правотворчості. В Статутах деталізуються питання, що регулюються в законах узагальнено, та й не всі процедури прописані в законодавстві.

Не менш важливим для подальшого удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування має бути й такий програмний документ як Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки [181], яка спрямована на формування правових засобів з метою реальної конвертації нових можливостей для розвитку територіальних громад та регіонів у кращу якість життя людини незалежно від місця її проживання; зміцненні партнерських відносин між регіонами, зменшенні міжрегіональної та внутрішньо-регіональної диспропорції за показниками економічного розвитку та якості життя людей.

Підсумовуючи слід зауважити, що аналіз правового регулювання організації муніципальної влади сучасної України свідчить, з одного боку, про його низьку ефективність й обумовленість різними факторами (надмірна централізація влади, політична заангажованість, неготовність суспільства до змін, низька якість нормативно-правових актів та їх мінливий характер й інші) в той чи інший період функціонування держави. Йому здебільшого притаманна модель сліпого пошуку, що спирається на метод проб і помилок. А з іншого – його динаміка визначає можливості правового врахування суспільних змін й перспективного розвитку в подальшому відповідно до міжнародних стандартів та взятих зобов'язань у міжнародно-правовій сфері.

Незважаючи на деякі кроки, проблема комплексного правового регулювання організації муніципальної влади сучасної України залишається до

кінця не вирішеною, потребує комплексної загальної трансформації правового регулювання як організації муніципальної влади, так і державної в межах муніципальних утворень. Насамперед витребуваними є базові закони, що окреслюватимуть параметри територіального функціонування публічної влади стосовно реалізації муніципального інтересу сформованого колективними (спільними) потребами населення територіальних громад. Натомість спостерігається фрагментарність удосконалення деяких аспектів організації муніципальної влади.

Проблемним є подальше формування нового чи удосконалення наявного правового регулювання у сфері функціонування муніципальної влади без проведення правової діагностики з метою виявлення недоліків, неефективності та прогалин. Кількісне накопичення нормативних актів, яке спостерігається в Україні не впливає на ефективність правового регулювання.

Нагальною з точки зору накопиченого нормативного матеріалу, що регулює відносини у сфері здійснення муніципальної влади є його належна систематизація, а навіть кодифікація.

Наступним питанням є якість правового регулювання та відповідність міжнародним зобов'язанням України у цій сфері. Варто звертати увагу на використання прийомів юридичної техніки та її технологій, юридичних термінів і категорій в процесі розробки законопроектів у сфері місцевого самоврядування з метою уникнення суперечливої й неузгодженої регламентації а також експертні висновки.

2.2. Модель організації муніципальної влади в сучасній Україні

Модель організації муніципальної влади в будь якій державі, зокрема й Україні є відображенням рівня демократії в ній, важливим інструментом збалансованого розвитку територій, в основі якого лежить реалізація муніципального а відтак і державного інтересу.

Закріплені в конституційних положеннях основні засади організації муніципальної влади, конкретизовані у профільному законодавстві, не сформували дієвої та ефективною системи муніципальної влади в сучасній Україні з огляду на ті перманентні зміни, що фіксуються у сфері місцевого самоврядування впродовж всього періоду її функціонування. Тож для сучасної України доволі актуальним є питанням створення збалансованої, ефективною моделі організації муніципальної влади, яка б відповідала запитам українського народу та укріплювала місцеву демократію.

Дискусії теоретиків і практиків щодо моделі організації муніципальної влади в Україні, які спостерігаються в юридичній літературі впродовж всього періоду існування незалежної держави Україна, не сприяють формуванню доктринального розуміння концептуально-теоретичного образу муніципальної влади, алгоритму її організації, з огляду на різні сформовані позиції.

М. Корнієнко вважає, що в Україні на сьогодні реалізована континентальна громадівська модель місцевого самоврядування, оскільки в конституційні положення закріплюють право самостійно вирішувати місцеві справи тільки первинним суб'єктам місцевого самоврядування – громадам, то відповідно громада має муніципальну владу, самостійну і незалежну від центральної влади по своїй природі, а сутність самоврядування полягає в наданні місцевій общині права самій оберігати свої громадські інтереси і в збереженні за урядовими органами завідування одними тільки державними справами [148, с. 95].

Але як стверджує О. Батанов конституційно-проектні ініціативи у форматі офіційного-доктринального бачення моделі місцевого самоврядування фактично спрямовані на девальвацію громадівської теорії місцевого самоврядування закріпленою в Конституції України. Оскільки у сучасних реформаторських ініціативах у завуальованій формі проглядається спроба побудови системи взаємозв'язку територіальних громад та держави, яка б забезпечувала державну єдність не на балансі централізму та децентралізму [17, с. 90].

Натомість Н. Мішина переконана, що в Україні використовується громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної теорії [144, с. 163-170].

Подібна позиція простежується в І. Дробуш, яка зазначає, що модель децентралізації та деконцентрації публічної влади, яка пропонується сьогодні, характеризується фактичною імплантацією місцевого самоврядування до матерії державного управління, залежністю від держави та відсутністю політичних, економічних та управлінських амбіцій. Місцеве самоврядування за такого варіанту поєднує в собі властивості муніципальних самоврядних колективів та публічної державної влади, допускає можливість не тільки юридичного але адміністративного втручання в свою діяльність [70, с. 31].

Протилежними є висловлювання О. Фрицького, який вважає, що на сучасному етапі в Україні запроваджено державну концепцію місцевого самоврядування із залишками «радянської» моделі, що на практиці означає безпосереднє втручання в діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій [255, с. 478].

В. Борденюк доходить висновку, що реформування місцевого самоврядування має відбуватися через призму державницької теорії, яка розглядає місцеве самоврядування як форму децентралізації державного управління. Йдеться про ординарний розподіл повноважень із здійснення завдань і функцій держави між центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування (обираються територіальними колективами відповідних адміністративно-територіальних одиниць). При цьому держава може визнавати право на вирішення значної частини державних справ за територіальними колективами та утворюваними ними органами не тільки первинного але й регіонального (проміжного) рівня [28, с. 532].

І. Шарапанівська, Л. Нікітенко зазначають, що модель системно-структурної організації місцевого самоврядування є перехідною і на теперішній час вичерпала свою роль та фактично призводить до гальмування не тільки

розвитку інституту місцевого самоврядування, але й територіального розвитку країни в цілому [269, с. 70-73].

На думку Ю. Бойка неможливо однозначно визначити теоретичну модель місцевого самоврядування в нашій країні, оскільки місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі як державні так і громадські елементи, а органи місцевого самоврядування займаються як місцевими справами, так і виконують делеговані повноваження, надані їм органами державної виконавчої влади [23, с. 190].

А В. Кириченко наголошує, що в українських реаліях є ознаки всіх теоретичних дискурсів місцевого самоврядування. Бо реальність не має потреби підлаштовуватися під теоретичні конструкти, вона твориться протягом усієї історії, не переймаючись, чи знайшли їй теоретичне обґрунтування. І після радянської доби в історії України, коли держава переклала на себе весь тягар управління на місцевому рівні, годі й сподіватися, що простим зусиллям законодавця можна повернутися до реалізації громадських моделей українських мислителів XIX–XX ст. [94, с. 66].

Тож можна стверджувати про відсутність будь якого консенсусу у вітчизняній науці не тільки щодо існуючої моделі організації місцевого самоврядування, яка склалася в Україні, але й тих компонентів на яких вона базується, й які її формують. І такі обставини є дещо деструктивними, тому зумовлюють аналіз вироблених наукою теорій (концепцій) місцевого самоврядування (теорія природних прав вільної громади, громадська, громадсько-господарська, державницька, муніципального дуалізму та інші), які окреслюють природу місцевого самоврядування загалом, здійснюють опосередкований вплив на формування моделей організації муніципальної влади.

Адже не потребує доказування факт, що перші моделі організації місцевого самоврядування (англійська, французька, американська, а згодом італійська, німецька та інші) почали утверджуватися й розвиватися саме після закріплення в перших конституціях Європи та Америки в XVII-XIX ст. (Бельгії (1831 р.), Франції

(1849 р.), Нідерландів (1887р.), УНР (1918 р.) та інших) засад місцевого самоврядування сформульованих у відомих основних теоретичних концепціях місцевого самоврядування, які справили значний вплив на становлення місцевого самоврядування, загалом, та в кожній окремо взятій державі зокрема, а їх основні тези є актуальними і до нині.

Слід зауважити, що в юридичній науці дослідники на основі деяких видових відмінностей обґрунтовують наявність різних теорій, які в певній мірі впливають на організацію місцевого самоврядування, зокрема: теорію вільної громади, громадівську, державну, соціологічну, муніципального соціалізму, органічну, соціально-кланову, соціального обслуговування та муніципального дуалізму [15, с. 12-55].

Разом з тим, як свідчить муніципально-правова практика різних держав, зокрема й України, практичну значущість та вплив на організацію муніципальної влади в певну модель мають громадівська, державницька та дуалістична теорії.

Оскільки як слушно зазначає Н. Кондрацька, названі вище концепції місцевого самоврядування на початковому етапі їх становлення формувалися під впливом теорії природних прав людини, ідей суспільного договору, концепції поділу влади, теорії громадянського суспільства, теорії правової держави, ідеології буржуазного лібералізму, ідеї захисту приватної власності, постулатів буржуазного «представницького правління [98, с. 194–195].

В межах теорії вільної громади (Туре, Р. Оуен, А. де Токвіль, Ш. Фур'є, Дж. С. Міль та інші) сформульовано ідеї організації громадського самоврядування, розкрито поняття про власні громадські справи та справи державні, делеговані державою органам місцевого самоврядування (Туре); розвинуто ідею залучення населення до управління, що є і нині однією із основ концепції розвитку місцевого самоврядування (Дж. С. Міль) [149]; обґрунтовано, що народ, як джерело влади, здійснює останню безпосередньо в громаді, яка є незалежною від держави і поступається їй лише частиною цієї незалежності (А. де Токвіль) [1, с. 92]; аргументовано, що самодостатня комуна є первинною одиницею майбутнього ладу – «нового морального світу» (Р. Оуен) [87, с. 248].

І такі ідеї в подальшому знайшли своє відображення в інших теоріях місцевого самоврядування.

Зокрема в основу громадівської теорії закладена ідея суспільства як федерації громад і невеликих груп. Фундаторами цієї теорії (О. Гірке, В. Шеффнера, М. Драгоманов, О. Ейхельман та інші) місцеве самоврядування розглядалося як організаційно-адміністративна основа, базовий рівень функціонування держави де громада є самостійним джерелом влади, що не належить державі.

Слід зауважити, що в українській політико-правовій думці спостерігається домінування громадівської теорії, зокрема в працях М. Драгоманова, І. Петрункевича та інших.

Так концептуальні ідеї М. Драгоманова обґрунтовували модель місцевого самоврядування, в якій самоврядні громади, як самостійні соціальні одиниці, є основою демократичної федеративної держави, що має явні переваги порівняно з унітарною державою, оскільки створює передумови для вищого ступеня людської свободи [81, с. 36]. А в працях І. Петрункевича розроблені принципи організації місцевого самоврядування [130, с. 16].

Водночас щодо ідей закладених в цій теорії в юридичній науці висловлюються неоднозначні позиції.

Як зазначає В. Кириченко українські мислителі XIX ст. переважно сприймали місцеве самоврядування як прадавнє право громадян, що належить територіальній спільноті в силу її природи, а не є дарованим державою чи ще кимось. І це й досвід сьогодні дав підстави окремим дослідникам продовжити тяглість традиції, наполягаючи, що держава за допомогою правових заходів лише впорядковує, зовнішньо оформлює самоврядну активність територіальних громад, не встановлюючи її [94, с. 65].

І закладені в ній ідеї на думку В. Кампо взагалі суперечать теорії суверенітету народу як єдиного джерела триєдиної державної влади; в жодній країні місцеве самоврядування в тому вигляді, яким воно уявляється прихильниками громадівської теорії, не існує, бо його соціальна основа –

грумада з її звичаєвим правом давно припинила своє існування, а якщо й збереглася, то тільки на рівні невеликих сільських поселень; прихильники теорії концептуально виправдовують прояви місцевого сепаратизму, що небезпечно для цілісності держави [92, с. 7-8].

А, Ю. Панейко наголошує, що така теорія є витвором фантазії теоретиків природного права, бо теорію про природні права громади не можна погодити з теорією суверенітету народу, який виявляється в суверенності зверхньої державної влади [160, с. 84].

В літературі аргументується надуманість контрверзи між громадівською та державницькою концепціями місцевого самоврядування, яка залишилася без уваги наукової спільноти (вона її просто проігнорувала, бо ці аргументи зруйнували б гармонійну теоретичну будову). Заперечення щодо існування громадівської теорії ставило під сумнів існування і державницької, яка мала сенс лише як антитеза своєї попередниці [94, с. 65].

Таке обґрунтування побудоване на позиціях Б. Нольде, який звертав увагу колег на те, що державний характер самоврядування був зрозумілим для вчених ще до Штейна та Гнейста, зокрема А. де Токвіль описував самоврядування в Новій Англії, розглядав громаду як частину державного механізму.

Разом з тим державницька теорія (яка заперечує положення громадівської щодо наявності місцевих питань у віданні громади та інше) містить ідеї про державний характер природи місцевого самоврядування, деяку автономію місцевого самоврядування та його органів стосовно центральних та місцевих органів державної влади, але не самої цієї влади; децентралізацію державної влади на рівень територіальних спільнот.

За такого підходу до розуміння природи місцевого самоврядування, воно органічно вписується в механізм народовладдя, оскільки на думку О. Стемковської, його коріння у тій владі, джерелом якої є весь народ (державній владі), а не його частина (грумада), а обсяг повноважень у законі, у якому, як відомо, віддзеркалюється державна воля всього народу [232, с. 27].

Теорія муніципального дуалізму, як спроба поєднати попередньо розглянуті теорії, виходить з подвійного характеру муніципальної діяльності як самостійного вирішення місцевих справ (власні повноваження) і, водночас, здійснення на місцевому рівні певних державних функцій (делеговані повноваження). Під час вирішення власних справ органи місцевого самоврядування діють самостійно й незалежно від органів державної влади, підкоряючись лише закону, а розв'язання делегованих здійснюється під адміністративним контролем [32, с. 85]. Її положення містять прогресивні ідеї щодо розв'язання місцевих та державних завдань, взаємодії органів державної та муніципальної влади, наближення влади до населення, залучення його до управління державними справами.

Таким чином проведений аналіз концептів місцевого самоврядування свідчить, що в їх побудову були закладені такі основні критерії, а саме: історичний досвід, традиції врядування; організація держави; баланс централізації та децентралізації; характер виборчої системи; рівень розвитку громадянського суспільства.

Ці та інші концепції місцевого самоврядування стали підґрунтям до формування теоретичних конструкцій організації муніципальної влади, широкої їх диференціації. Тож сучасна наука оперує різними класифікаційними рядами таких моделей. Зокрема загальноприйнятими моделями організації муніципальної влади вважаються англосаксонська (англо-американська), континентальна (французька, романо-германська або європейська), іберійська. Виокремлюється й змішана та радянська.

В юридичній літературі використовуючи критерій «за способом розподілу владних ресурсів» вирізняють такі моделі, а саме північноамериканську та південно-європейську й північноєвропейську (скандинавську) (О. Оффердал) де різниця між двома останніми в ступеню автономії місцевого самоврядування (скандинавська визнається найбільш відповідною Хартії місцевого самоврядування з високим ступенем автономії на відміну від південно-європейської). І такий перелік не є вичерпним, навпаки спостерігається певний

плюралізм в роботах, в контексті якого авторами формуються штучні моделі організації місцевого самоврядування. Водночас ці та інші моделі варті уваги, оскільки поглиблюють знання про організацію муніципальної влади в світі, опосередковують унікальність цього процесу в кожній державі.

Розглянемо особливості основних моделей організації місцевого самоврядування, зокрема: англосаксонської, континентальної, іберійської та змішаної, оскільки вони опосередковують структуру муніципальної влади і механізми координації діяльності її елементів.

Адже як зазначає Г. Монастирський фактично модель організації є суперструктурою, в рамках якої протікає діяльність організації [146, с. 46].

Так вважається, що англосаксонська модель (Великобританія, Австралія, Канада, в деякій мірі в США та інших державах з англосаксонською правовою системою) тяжіє до громадівської теорії.

Аналіз наукових позицій щодо характеристики цієї моделі свідчить, що в її основі закладено максимальний рівень децентралізації (бюджетно-фінансової, організаційної), який дає змогу органам місцевого самоврядування діяти автономно, але тільки в межах нормативно визначених повноважень на місцевому рівні. Розмежування повноважень між державними органами та муніципальними відбувається на основі завдань і функцій. Відповідно органи держави уповноважені на виконання здебільшого політичних завдань в той час коли прерогатива муніципальних розв'язання повсякденних. Відсутня і підпорядкованість органів муніципальної влади різних рівнів. Водночас з огляду на громіздку побудову муніципальної влади (муніципалітети можуть мати відмінні обсяги повноважень і ресурсів, які корелюють з відповідними завданнями) та її регламентацію (узалежненість від форми територіального устрою) ця модель в сучасних умовах еволюціонує шляхом укрупнення муніципальних підрозділів та у напрямку посилення опосередкованого державного контролю за сферами предметів відання муніципальної влади і відповідно набуває рис моделі простої децентралізації, що характерно для держав з континентальною моделлю організації муніципальної влади.

Деякі риси такої моделі організації муніципальної влади проглядаються і в сучасній моделі муніципальної влади в Україні, які започатковані реформаційними змінами, зокрема децентралізаційними процесами у сфері повноважень, бюджетів а також об'єднання територіальних громад та інше.

Для континентальної моделі (вважається, що вона формувалася під впливом державницької теорії) організації муніципальної влади характерне тяжіння до централізації. Для неї властива наявність на місцевому рівні державної і муніципальної влади, підпорядкованість органів останньої різних рівнів, обрання муніципальної ради (очолюється мером) місцевим колективом, управління територіальними колективами виборними радами (мають статус юридичних осіб), представницькі органи вищого рівня (обласного) визначають стратегію розвитку муніципальних утворень. Така модель організації муніципальної влади характерна для більшості країн Західної Європи (виключаючи ФРН), франкомовні країни Африки, країни Латинської Америки і Близького Сходу. Адміністративна, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування хоча й існує, але значно обмежена і перебуває під контролем державних органів.

Водночас варто зауважити, що регіональна політика держав Європи спрямована на децентралізацію й забезпечення розмежування компетенції муніципальної та державної влади. Тож в останні роки спостерігається пом'якшення адміністративної опіки з боку держави. І така ситуація має місце в сучасній Україні, за якою відбувається зміна акцентів в організації муніципальної влади на користь впровадження стандартів визначених Європейською хартією місцевого самоврядування.

Іберійська модель місцевого самоврядування набула поширення в Бразилії, Португалії і багатьох іспаномовних країнах Латинської Америки. Вона має свої характерні особливості у різних країнах, у деяких із них ця модель схожа з континентальною. Водночас для цієї моделі характерна наявність на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави виборних представницьких органів та головних посадових осіб місцевого самоврядування, що очолюють

виконавчі органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо). Введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральних 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 [275, с 165].

Змішана модель місцевого врядування може поєднувати риси англо-американської та континентальної, а може бути з проявом домінування тієї чи іншої. Найбільшого поширення змішана модель набула в Німеччині, Австрії, Бельгії, Нідерландах, а її гібриди зустрічаються і в багатьох інших державах. Щодо держави Україна, то на нині модель організації муніципальної влади має змішаний характер.

Вважається, що ця модель найбільш виразно і помірковано реалізована шляхом реформування (децентралізації і залучення сучасних інститутів громадянського суспільства до управління) у Німеччині, де паралельно застосовуються та ефективно діють чотири моделі місцевого самоврядування: 1) положення про магістрат передбачає наявність двох органів: ради обшин, яка обирається прямими виборами на 4 роки, і магістрату – колегіального органу виконавчої влади, обраного радою та очолюваного бургомістром; 2) положення про бургомістра передбачає наявність трьох органів: ради общин, що обирається на 5 років (депутати працюють на громадських засадах); бургомістра, який обирається радою та очолює її; управи – виконавчого органу ради; 3) південнонімецьке положення про раду визначає наявність двох органів: ради общин (обирається шляхом прямих виборів на 6 років, її депутати працюють на громадських засадах) і бургомістра, який обирається населенням на 6 років і виконує функції голови самоврядування, тобто представляє місцеву общину та реалізує повноваження держави і голови ради; 4) північнонімецьке положення про раду передбачає наявність трьох органів: ради, що обирається шляхом прямих виборів на 5 років (депутати працюють на громадських засадах); бургомістра, якого обирає рада та який виконує повноваження голови ради і

місцевого самоврядування; директора комуни (голова виконавчої влади, який обирається радою на 8 років) [101, с. 232–254].

Водночас щодо змішаної моделі в юридичній літературі висловлюються зауваження. Зокрема П. Любченко, Н. Кондрацька наголошують, що гібридність характеризується нестійкістю ознак і поліваріативністю, тоді як основні системи як раз і вирізняються типовістю своїх характеристик [128, с. 62; 99, с. 258]. Тому таке виокремлення на їх думку має дискусійний характер.

Викликає сумнів доцільність виокремлення радянської моделі організації муніципальної влади з огляду на те, що політико-правова доктрина і практика не визнавали місцевого самоврядування навіть в його загальному розумінні. Попри це низка авторів не відкидають її існування, та навіть окреслюють її правову природу.

Всі ці моделі розглянуті дуже схематично й описують лише домінуючі тенденції в організації муніципальної влади і є відображенням еволюційного шляху становлення місцевого самоврядування в тій чи іншій державі та певною мірою опосередковуються теоретичними концепціями його виникнення, традиціями та історичним розвитком конкретного суспільства.

Як слушно зазначав Д. Локард загальноприйняті моделі виокремлюються обмеженим підходом, який враховує лише формальну організаційну структуру місцевого самоврядування. Адже якість і характер самоврядування визначається великою кількістю чинників (національних та місцевих традицій, шаблонів поведінки, політичного тиску, партійного впливу та дисципліни, бюрократичного професіоналізму, провідним агентом економічного впливу, соціальною організацією суспільства тощо) [288, с. 451].

Тож жодна із них не має переваг над іншою, оскільки неможливо однозначно оцінити ефективність тієї чи іншої моделі організації місцевого самоврядування у межах різних за своєю формою держав. Зміна реалій функціонування держави тягне за собою й зміни в моделі організації місцевого самоврядування. Її формування (розвиток, удосконалення, трансформація) є логічною послідовністю взаємозв'язків в різних проявах.

Тож для подальшого дослідження моделі організації муніципальної влади сучасної України варто з'ясувати, по-перше, що являє собою «модель організації», по-друге, які чинники для неї є формоутворюючими.

З цією метою слід звернутися до розуміння термінів «модель», «організація».

Варто зауважити, що термін «модель» є широко вживаним і залежно від ситуації в нього вкладається різний зміст. Загалом це слово походить від латинського «modulus», що означає міра, мірило, зразок, норма. Однак адекватність моделі залежить від мети моделювання і прийнятих критеріїв, оскільки моделювання дає змогу виявляти найістотніші фактори, що впливають на поведінку оригіналу [270]. Вільне моделювання не дає необхідного уявлення про оригінал моделі, а також не виконує своєї функції. Модель має відповідати таким вимогам: 1) бути більш простою, більш зручною, давати інформацію про об'єкт, сприяти удосконаленню самого об'єкта; 2) сприяти визначенню чи поліпшенню характеристик об'єкта, раціоналізації способів його побудови, управлінню чи пізнанню об'єкта [247].

Щодо «організації» то в довідкових джерелах цей термін трактується як особливості будови чого-небудь; структура, внутрішня впорядкованість, узгодженість взаємозалежних елементів цілого [230, с. 739].

Зважаючи на зазначене модель організації – це базовий теоретичний зразок будови системи, сукупність необхідних і достатніх для досягнення цілей інституційно-структурно-функціональних елементів та зв'язків між ними сформованих у єдину систему.

За теорією організації «модель організації» визначає структуру і механізми координації діяльності організації. Основними елементами організаційної моделі є система робіт, робочі групи і процеси, пов'язані з ними. Останні визначають відносини управління і комунікаційні зв'язки. Фактично в рамках моделі організації протікає діяльність організації [146, с. 46].

Системний підхід в дослідженні моделі організації муніципальної влади в сучасній Україні дасть змогу розглянути її як системну модель організації

шляхом з'ясування «сутності організації, виявом якої є її властивості (як сукупність проявів, що відображають загальні, характерні і специфічні риси організації), дослідження яких здійснюються універсально, незалежно від її природи, прояву, використання та взаємодії з метою виділення основоположних загальних, що описують їх реальні прояви» [146, с. 66].

В сучасний період моделі організації муніципальної влади (не виключенням є й модель організації муніципальної влади в сучасній Україні) обумовлені багатьма факторами (колективними (спільними) потребами населення громади, міжнародні зобов'язання, традиції та інше), а їх цілеспрямованість орієнтована на досягнення бажаного й необхідного стану для ефективної реалізації муніципального інтересу сформованого колективними (спільними) потребами населення громади, з врахуванням історичного досвіду (виступає умовою подальшого розвитку, дає змогу здійснити аналіз здобутків та промахів, скорегувати стан моделі організації муніципальної влади на відповідність певним критеріям, є проявом, який відображає її властивості).

Попри колективні (спільні) потреби населення громади, важливу роль у формуванні моделі організації муніципальної влади сучасної України та інших держав відіграють міжнародні стандарти в цій сфері та обсяг зобов'язань держав їх підписантів.

Основним міжнародно-правовим документом для країн – членів Ради Європи у сфері функціонування муніципальної влади є Європейська хартія місцевого самоврядування, в якій відображені фундаментальні засади місцевого самоврядування, що сформулювалися в процесі історичного досвіду європейських держав. Цей документ містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, що свідчить як про важливість місцевого самоврядування, так і складність цієї сфери, в межах якої відбувається взаємодія муніципальної влади з державною, реалізується муніципальний та загальнодержавний інтерес.

Нині більшість європейських держав імплементують у національному законодавстві норми Європейської хартії місцевого самоврядування та

положення інших не менш важливих міжнародних документів, зокрема: Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Європейської Хартії регіональних мов та мов меншин, Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, Європейської Хартії міст, Європейської хартії міст – II (Маніфест нової урбаністики), Ольборзької хартії «Міста Європи на шляху до сталого розвитку» та інші.

Міжнародна нормативно-договірна діяльність держав та урядів обумовлює трансформацію усталених моделей організації муніципальної влади шляхом проведення реформ, які спрямовані на зростання ефективності реалізації муніципального інтересу сформованого колективними (спільними) потребами населення громади. І в цьому проявляється така властивість моделей організації муніципальної влади як перманентність та адаптація до змін обумовлених євроінтеграційними та глобалізаційними процесами, які загалом відображають загальні, характерні і специфічні риси в моделях організації муніципальної влади різних держав.

Наприклад, право на самоврядування зафіксовано в Конституції Іспанії (ст. 2) як і автономія муніципалітетів, провінцій і автономних співтовариств (ст. 137). Закон, що регулює основи системи місцевого самоврядування, визначає основні інституційні рамки місцевих органів влади (муніципалітетів і провінцій) та їх повноваження, які можуть різнитися згідно з Статутами автономій.

В Італії Конституція гарантує як місцеве самоврядування, так і принцип субсидіарності. Автономія муніципалітетів більш обмежена, ніж регіональна, через відсутність у них законодавчої автономії. Муніципалітети мають загальну компетенцію щодо місцевих справ, однак держава чи регіони можуть делегувати їм додаткові повноваження.

В Конституції Франції також закріплений принцип свободи управління місцевими органами влади та принцип фінансової автономії місцевих, проміжних і регіональних органів влади. З огляду на те, що ці органи влади мають загальну компетенцію щодо виконання своїх функцій то як правило

мають й спільні повноваження. Але між ними не існує ієрархії. Зміни у місцевому самоврядуванні відбулися на основі конституційної реформи 2003 року (закріпила фінансову автономію місцевої влади, право на проведення місцевих референдумів) а правовою основою територіальної реформи 2016 року став Закон № 2015-991 «Новий територіальний устрій Республіки» [289].

Водночас кожна з моделей організації муніципальної влади в цих та інших державах має свої композиційні особливості (обумовлені змогою удосконалювати її побудову і модернізувати взаємозв'язки), які забезпечують ефективне досягнення цілеспрямованості.

І це пов'язано з винятковою особливістю Європейської хартії місцевого самоврядування (ч. 2, ч. 3 ст. 12; ст. 13; ст. 16) [79] – можливістю адаптації її положень до організаційно-правових, територіальних особливостей країн-членів Ради Європи шляхом виключення окремих положень з числа тих, які можуть вважатися обов'язковими для них, за умови, що вони не стосуватимуться основних її принципів. Європейська хартія місцевого самоврядування уособлює розуміння, що місцеве самоврядування впливає на організацію самої держави, яка є в полі відповідальності уряду, та захист мінімального обсягу основних принципів, які будь-яка демократична система місцевого самоврядування повинна поважати. Оскільки учасники Європейської хартії про місцеве самоврядування повинні підписатися під принаймні двадцятьма з тридцяти пунктами частини першої Хартії, включаючи принаймні десять з чотирнадцяти основних принципів. Передбачається й певний компроміс щодо категорії місцевих або регіональних органів самоврядування, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Хартії, або які вона має намір вилучити з неї чи включити до неї а також щодо території до якої застосовуватиметься Хартія.

Наприклад щоб зберегти специфіку устрою держави, Данія ратифікувала Хартію за умови, що її дія не розповсюджується на Гренландію та Фарерські острови; Німеччина також визначила перелік земель, на яких не діють окремі положення Хартії; Греція відмовилася від вимоги врахування думки населення у випадках проведення територіальної реорганізації системи місцевого

самоврядування; Ірландія обмежила сферу дії Хартії районними, селищними та міськими радами тощо [5, с. 74].

Тож завдяки різним системам аплікації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування загальноновизнані теоретичні моделі організації муніципальної влади зазнають змін і втрачають принципові відмінності. А ті, що формуються в сучасний період набувають своїх особливостей.

Слід звернути увагу, що модель організації муніципальної влади у конкретно взятій державі також опосередкована компромісом між історичною традицією та формою держави, сучасною децентралізацією й специфікою реформ. Тому навіть у ряді скандинавських держав, для яких характерна уподібнена історія розвитку, моделі організації муніципальної влади мають свої особливості.

Так в Данії функціонування муніципальної влади закріплено на конституційному рівні як і баланс її взаємовідносин з державною владою (згідно положень ст. 82 муніципалітети наділені правом самостійно вирішувати місцеві питання лише під контролем держави та в межах закону). Кожен муніципалітет (місцевий орган влади відповідальний за питання, що становлять їхній інтерес, і прямо не передані державі) вирішує свою структуру управління та організацію різних департаментів і підрозділів, підпорядковується місцевій раді на чолі з мером. А нагляд за місцевою та регіональною владою здійснює державна адміністрація під контролем Міністерства соціальних справ та внутрішніх справ. Такій організації сприяли структурна реформа 2004 року та масштабна реформа 2019 року.

В Нідерландах муніципалітети мають широкі повноваження щодо власних внутрішніх справ, які закріплені в статтях 123-133 Конституції Нідерландів. Організація муніципальної влади чітко регламентується Законом про муніципалітети, згідно з положеннями якого кожен муніципалітет має раду, виконавчу владу та мера. Раду очолює міський голова. Мер і члени муніципальної виконавчої влади разом утворюють муніципальну виконавчу владу, яку очолює також мер. Нагляд за діяльністю муніципальної влади

здійснюється на державному рівні. Контроль за фінансовою діяльністю здійснюється ревізійною комісією.

В Норвегії принцип місцевого самоврядування закріплено у Конституції та Законі про місцеве самоврядування. В цій державі тривають реформи щодо укрупнення муніципалітетів та розширення їх повноважень. Водночас Закон про місцеве самоврядування визначає дві моделі організації муніципальної влади. Традиційна модель передбачає наявність ради, виконавчого комітету, голови а також найманого працівника – головного виконавчого директора, який очолює адміністрацію і забезпечує підготовку і виконання рішень ради. За іншою моделлю більшість у раді обирає виконавчу раду, яка виконує роль найвищого адміністративного органу замість головного виконавчого директора. Губернатори округів здійснюють нагляд за законністю дій органів муніципальної влади й можуть координувати таку діяльність іншими органами державної влади в межах закону. Органи муніципальної влади мають право оскаржити рішення наглядових органів.

Тож кожна із аналізованих вище моделей організації муніципальної влади має свої особливості зумовлені унікальним історичним досвідом конкретної держави, який складався шляхом проб, невдач і удосконалень різних аспектів здійснення місцевого самоврядування в певну модель відповідно до конкретних міжнародних зобов'язань держави.

Сучасним моделям організації муніципальної влади властива комбінаторність (відображає потенційні можливості розробки застосування різних варіантів побудови та здійснення процесів і систем організації з вже відомих і використовуваних модулів; визначає стійку здатність складових ефективної організації формувати різноманітні комбінації [146, с. 70-71]). І така властивість яскраво проявляється в моделі організації муніципальної влади України в реаліях реформаційних процесів, в межах яких інституційна структура є незмінною, при цьому активним змінам піддаються функціональні аспекти та взаємозв'язки.

Тож для сучасної України нині актуальним є питання, а саме: яка модель організації муніципальної влади дістане закріплення на конституційному та законодавчому рівнях. Адже з часу проголошення незалежності України модель організації муніципальної влади змінювалася.

Слід зауважити, що шлях формування моделі організації муніципальної влади розпочався з прийняття Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 07.12.1990 (втратив чинність 12.06.1997), Конституції України 1996 року – (конституювання побудови Україною демократичної, правової державності (ст. 1 Конституції України), ідентифікації в системі публічної влади муніципальної влади її визнання та легалізації (ст. 5 Конституції України)), Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», беззастережної ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування (впродовж досить тривалого періоду взяті зобов'язання не виконувалися).

Починаючи з 1990 року, в Україні декілька раз змінювались пріоритети у виборі варіанту концепції місцевого самоврядування. Лунали пропозиції побудови системи місцевого самоврядування на засадах його громадсько-господарської концепції (її суть полягає в тому, що органи місцевого самоврядування мають власну суверенну компетенцію і права тільки в сфері неполітичних відносин, у місцевих господарствах і громадських справах) [107].

Але у 1990 році перевагу було віддано державницькій теорії місцевого самоврядування, що було закріплено в Законі «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування», а у 1992 році – громадівській теорії, відповідно до Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». У 1994 році в Україні знов повернулися до державницької теорії місцевого самоврядування (Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»), а у 1995 році, у зв'язку з підписанням конституційного Договору, знов було віддано перевагу громадівській теорії. Власна українська концепція місцевого самоврядування у загальних рисах сформувалася та була нормативно визначена із прийняттям 28 червня 1996 року

Конституції України. Характерним для вітчизняної моделі місцевого самоврядування є поєднання громадівської теорії місцевого самоврядування із елементами державницької теорії [132, с. 56].

Нині існуюча модель організації муніципальної влади в сучасній Україні має перехідний характер і ще не сформована повністю, недостатньо відображає її потенціал в подальшому. Тому, що як зазначалося в підрозділі 2.1. правова основа організації муніципальної влади є недосконалою та перебуває в перманентному розвитку. А стан імплементації принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування до українського законодавства свідчить про їх часткове або неповне відтворення в Конституції та законах України, а в окремих випадках і взагалі відсутність відображення деяких принципів у нормах вітчизняного законодавства [140, с. 116].

Водночас ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування (15.07.1997), підписання Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (16.11.2009), Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом та інших міжнародних документів обумовили прийняття та реалізацію програмних документів щодо змін в організації муніципальної влади сучасної України.

Адже в низці документів, зокрема і в Резолюції Європейського парламенту від 15 червня 2023 року щодо сталої реконструкції та інтеграції України до євроатлантичної спільноти (2023/2739(RSP)) [285] зафіксовано незмінність позиції Європейського Союзу в тому, що муніципальна влада є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму.

І в реаліях сьогодення, незважаючи на складні умови функціонування держави у формуванні моделі організації муніципальної влади сучасної України спостерігається, зокрема:

- інгресія нової філософії у формуванні моделі організації муніципальної влади;
- синтез принципово нових здатностей муніципальної влади обумовлений виконанням державою взятих зобов'язань у сфері організації муніципальної

влади – безпосередньою імплементацією принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в національне законодавство, зокрема: 1) принципу реальності місцевого самоврядування (передбачає, що місцеве самоврядування є правом і здатністю місцевої влади в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції в інтересах місцевого населення); 2) принципу децентралізації владних повноважень зі збереженням унітарного державного устрою (передбачає перерозподіл компетенцій, владного навантаження, системи бюджетного і міжбюджетного фінансування між центром і областями, який сприятиме розвитку муніципальних утворень та держави в цілому); 3) принципу субсидіарності (полягає в тому, що компетенція у державі розподіляється так, щоб проблеми вирішувалися на тому рівні, де вони виникають. Пріоритет належить інституту, який знаходиться найближче до громадянина, а отже і найлегше ним контролюється); 4) принципу правової, організаційної і фінансової самостійності органів місцевого самоврядування; 5) принципу пропорційності (згідно з яким контролюючий орган при здійсненні своїх прерогатив, зобов'язаний використовувати метод, який найменше впливає на місцеву автономію і в той же час дозволяє досягти бажаного результату); 6) принципу територіальних кордонів органів місцевого самоврядування (цілісності та недоторканності території суб'єктів місцевого самоврядування;

– адаптація послідовності формування моделі організації муніципальної влади у різних напрямках (системно-структурному, функціональному, процедурно-організаційному, фінансовому).

І в цьому контексті не викликає сумніву необхідність дослідження насамперед європейських змін у моделях організації муніципальної влади в конкретних державах, з огляду на конституційно закріплений вектор зовнішньої інтеграції України в європейському напрямку та потребу у виявленні позитивних і негативних тенденції з метою запозичення досвіду.

Адже в теорії організації вважається, що визначальним інноваційним ресурсом організації є її селективність, яка обумовлює дослідження, вибір,

освоєння, закріплення, вдосконалення і розвиток позитивного потенціалу, що забезпечує досягнення бажаного синергетичного ефекту, що забезпечує її поступальний розвиток [146, с. 71].

Так в основі змін в організації муніципальної влади в Чехії було удосконалення адміністративно-територіального поділу держави з метою: 1) створення досконалої та самодостатньої системи управління в місцевому самоврядуванні (країв, муніципалітетів); 2) забезпечення її економічної самодостатності на основі об'єднання громад; 3) узгодження між собою системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування для оптимізації їх взаємодії та уникнення підстав для конфліктів компетенцій. Правильне територіальне планування краю (області) значно посилило місце та роль таких країв (областей) у системі адміністративно-територіального устрою Чехії [5, с. 67].

Базою для реформування організації муніципальної влади у Чехії було обрано норми Конституції, якими закріплено новий адміністративно-територіальний устрій та надано відповідні повноваження громадам. Такий підхід забезпечив сталість норм та закріпив конституційну модель, що дало змогу сформувати відповідну нормативну основу. У Чехії також вдало була впроваджена реформа децентралізації бюджетної сфери.

Реформування моделі організації муніципальної влади у Словаччині базувалася на таких трьох складових комплексної модернізації державного управління: по-перше, децентралізація влади, що містить передачу повноважень на рівень місцевого самоврядування. Передбачалося також впровадження принципів фіскальної децентралізації, підготовку системних змін в охороні здоров'я, освіті, соціальній сфері, культурі та транспорті; по-друге, територіальна реформа, в результаті якої створено другий рівень місцевого самоврядування і тим самим розв'язувалися проблеми організації або об'єднання невеликих селищ; по-третє, адміністративна реформа, що передбачала реорганізацію державного управління шляхом вдосконалення системи виборів до органів місцевого самоврядування та визначення відповідних механізмів, яка

ґрунтувалися на принципах законодавства та настановах державного управління Європейського Союзу [69].

Словаччиною була обрана так звана «роздільна модель» публічного адміністрування, яка організована на трьох рівнях: муніципалітет – край – держава. Ключовим принципом побудови даної моделі є високий рівень автономії різних її ланок, їхня фінансова самодостатність, відсутність відносин субординації між ними та максимальна децентралізація повноважень та відповідальності [120, с. 40].

Формування моделі організації муніципальної влади в Польщі відбувалося в процесі тривалих реформ, які не стосувалися лише децентралізації, зміни адміністративно-територіального устрою. Це були поетапні реформи спрямовані на усунення недоліків першого етапу. Усунення державних органів влади на повітовому рівні не покращило фінансову спроможність муніципальної влади. Потребували вирішення питання пов'язані з якістю надання послуг, освітою та іншим.

Реформа у Польщі не завершилась у 1998 р. із прийняттям законів про місцеве самоврядування на повітовому та воєводському рівні. Й надалі здійснювались реформи у різних сферах, формувалися інститути демократичного контролю за адміністрацією на всіх рівнях територіального поділу країни, підвищувалась ефективність управління шляхом розподілу завдань за різними рівнями, упорядковувался територіальний поділ країни, створювались інструменти проведення регіональної політики, децентралізовували систему фінансів [60].

Однак протягом останніх років спостерігачі, зокрема Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, відзначають тривожні тенденції, що підривають місцеву автономію, зокрема рецентралізацію повноважень, втручання держави у місцеві функції, обхід механізмів консультацій з органами місцевого самоврядування, надмірне користування наглядовими повноваженнями, недостатність фінансових ресурсів та зменшення довіри до законодавчого захисту місцевого самоврядування [64, с. 62].

Все це свідчить про відсутність єдиного позитивного алгоритму побудови муніципальної системи та важливість кореляції як позитивного досвіду, так і реформаційних завдань до конкретних цілей, ресурсів, умов.

Нині спостерігається формування новітніх трансформаційних моделей організації муніципальної влади відмінних від традиційно визначених, які є об'єктивним результатом реформ сфери муніципальної влади, довготривалого якісного процесу пристосування змін і водночас упровадження інновацій, що призводить до якісно нового їх стану. В основу їх створення закладений відмінний від концепційних уніфікований алгоритм. Адже навіть при побіжному розгляді цих муніципальних систем можна стверджувати, що всі вони ґрунтуються на Європейських стандартах місцевого самоврядування – принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, мета розробки яких уніфікація, але ніяк не конформізм, широкого розмаїття правових систем і місцевих органів влади існуючих в державах-членах Ради Європи задля реалізації муніципального інтересу сформованого під впливом колективних (спільних) потреб населення громади.

Таким чином на основі проведеного аналізу з використанням системного підходу виявлено загальні параметри формування сучасних моделей організації муніципальної влади в державах, що обрали демократичний шлях свого розвитку та сповідують парадигму здійснення місцевого самоврядування закріплену в концепції Європейської хартії місцевого самоврядування. Сучасні моделі організації муніципальної влади – це унікальні системні моделі, основою формування яких є такі параметри як: багатофакторність (відображає зміст і логіку формування моделі організації муніципальної влади), цілеспрямованість (орієнтованість на реалізацію муніципального інтересу), композиційність (можливість формування інституційно-функціональної архітекτονіки муніципальної влади здатної забезпечити реалізацію муніципального інтересу), комбінаторність (можливість удосконалювати, змінювати взаємозв'язки між сформованою інституційною структурою муніципальної влади залежно від реальних факторів), інгресивність (здатність до синтезування нових здатностей

інституційної структури муніципальної влади викликана умовами її формування і розвитку), селективність (здатність до вибору, впровадження кращих практик у формуванні моделі організації муніципальної влади з метою досягнення забезпечення її цілеспрямованості), кореляційність (здатність до адаптації і пристосованості моделей організації муніципальної влади та їх архітекtonіки до взаємодії).

Кожна модель організації муніципальної влади конкретної держави сформована за зазначеними параметрами є неповторною.

Модель організації муніципальної влади в сучасній Україні можна характеризувати як системну модель перехідного типу, оскільки вона перебуває у процесі формування, яке обумовлене інтеграційними процесами з європейською спільнотою та колективними (спільними) потребами населення громад. При цьому вона формується за загальними параметрами створення сучасних моделей організації муніципальної влади, що дає змогу враховувати, зокрема: історичні традиції здійснення місцевого самоврядування на території сучасної України; її зобов'язання відповідно до ратифікованих міжнародних документів; внутрішні та зовнішні фактори функціонування сучасної України; перспективну здатність щодо реалізації муніципального інтересу в діджиталізованому суспільстві та інше.

Все це опосередковує формування самотньої моделі організації муніципальної влади в сучасній Україні, яка виявляється в таких її основних ознаках, а саме: є системною моделлю перехідного типу; унікальною, гнучкою та перманентною формою організації; алгоритм її формування обумовлений колективними (спільними) потребами населення громади та євроінтеграційними процесами; орієнтована на реалізацію муніципального інтересу; структура і процеси опосередковані цілеспрямованістю муніципальної влади; базується на індивідуальних параметрах організації сучасної України; відповідає новітнім європейським підходам до формування архітекtonіки муніципальної влади; є об'єктивним результатом реформаційних процесів; містить інноваційні аспекти

належного врядування; має високий рівень адаптивності до взаємодії з місцевими органами виконавчої влади.

Таким чином модель організації муніципальної влади сучасної України – це обумовлена державотворчими процесами та колективними (спільними) потребами населення громади архітектоніка муніципальної системи достатня для досягнення цілеспрямованості шляхом реалізації муніципального інтересу.

Модель організації муніципальної влади сучасної України не є сталим явищем з огляду на багатofакторність та чутливість до них. Тому орієнтована на зміни, всебічне удосконалення та розвиток, архітектоніки муніципальної системи.

Висновки до 2 розділу

За результатами дослідження правового регулювання муніципальної влади в сучасній Україні та моделі її організації можна сформулювати такі підсумкові положення, висновки, рекомендації і пропозиції:

1. Багатовекторність правового регулювання муніципальної влади в сучасній Україні обумовила комплексний підхід до опрацювання його складових в їх нерозривній взаємодії як цілісної системи, що забезпечило необхідну ефективність у його дослідженні.

2. Встановлено, що формування правового регулювання муніципальної влади відбувалося в декілька етапів, зокрема: доконституційний (започатковує становлення муніципальної влади в Україні) – охоплює кінець 1990 року – середина 1996 року; конституційно-початковий (фіксує правову природу муніципальної влади, спосіб набуття нею легітимності, загальні засади її організації, особливості функціонування в містах Києві та Севастополі, матеріальну й фінансову основу та й інші параметри) – з 28.06.1996 року й до 2014 року; конституційно-новітній (удосконалення правового регулювання в контексті положень Концепції реформування місцевого самоврядування та

територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р.) – 01.04.2014 року і до нині.

3. Обґрунтовано структурованість правового регулювання організації муніципальної влади в сучасній Україні, яка опосередкована інститутами муніципальної влади, зокрема:

– загальні засади організації муніципальної влади в сучасній Україні (Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Статут територіальної громади);

– порядок набуття представницьких повноважень (Закон України «Про місцеві вибори», Виборчий кодекс України);

– правовий статус суб'єктів муніципальної влади (Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», Закон України «Про органи самоорганізації населення», регламент ради та виконкому, положення про комісії ради та інші);

– компетенцію та повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях (Земельний кодекс України, Закон України «Про захист тварин від жорстокого поводження», Закон України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» та багато інших);

– матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування (Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Податковий кодекс України, Закону України «Про співробітництво територіальних громад» та інші);

4. Загальний аналіз правового регулювання муніципальної влади сучасної України дав змогу з'ясувати, що йому притаманна модель «сліпого пошуку», яка спирається на метод проб і помилок. З одного боку, виявлена його низька ефективність обумовлена різними факторами (надмірна централізація влади, політична заангажованість, неготовність суспільства до змін, низька якість нормативно-правових актів та їх мінливий характер й інші) функціонування держави. А з іншого – його динаміка опосередковує можливості правового врахування суспільних змін, що відбуваються в сучасний період й

перспективного розвитку в подальшому відповідно до міжнародних стандартів та взятих зобов'язань у міжнародно-правовій сфері.

5. З'ясовано, що правове регулювання муніципальної влади здійснюється як на конституційному рівні, так і законодавчому, є суперечливим і потребує коригування. А удосконалення правового регулювання муніципальної влади в Україні в контексті реалізації положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р. має фрагментарний характер та не вирішує проблемних питань, які мають місце у сфері правового регулювання, і пов'язані зокрема з: розпорошеністю (компетенція і повноваження органів місцевого самоврядування закріплені в більш ніж 2200 нормативно-правових актах); безсистемним кількісним накопиченням; якістю; не узгодженістю з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування.

6. Доведено, що інтерпретаційно-правова діяльність Конституційного Суду України є важливим допоміжним елементом правового регулювання організації муніципальної влади сучасної України, в контексті забезпечення однотипного розуміння змісту норм Конституції України щодо досліджуваної тематики.

7. Рекомендовано проведення правової діагностики нормативного регулювання організації муніципальної влади. За результатами цих заходів сформувані комплексне правове регулювання організації муніципальної влади в сучасній Україні з імплементацією в державно-правову практику політико-правової термінології вживаної в державах-членах Ради Європи та міжнародних стандартів.

8. В ході аналізу з'ясовано, що перші моделі організації муніципальної влади (англосаксонська, континентальна, змішана, іберійська та інші) формувалися на основних засадах місцевого самоврядування сформульованих у відомих основних теоретичних концепціях місцевого самоврядування (громадівській, державницькій, дуалістичній) після їх закріплення в конституціях держав. Сутність таких моделей організації муніципальної влади

опосередковує поєднання багатьох факторів, основними з яких є історичні традиції самоврядності, територіальний устрій держави, форма державного правління, рівень розвитку громадянського суспільства. І це сприяло формуванню диференційованих конструкцій організації муніципальної влади, однозначна ефективність яких й досі не доведена. Під впливом змін у реаліях функціонування держав відбулися суттєві зміни і в традиційних моделях організації муніципальної влади.

9. З метою подальшого дослідження моделі організації муніципальної влади сучасної України уточнено поняття «модель організації» під якою розуміється базовий теоретичний зразок будови системи, сукупність необхідних і достатніх для досягнення цілей інституційно-структурно-функціональних елементів та зв'язків між ними сформованих у єдину систему.

Зазначено, що модель організації муніципальної влади сучасної України має відображати логічну послідовність взаємозв'язків в різних проявах, а внутрішній зміст – потенціал її розвитку й використання.

10. Доведено, що в сучасний період в державах-членах Ради Європи відбувається формування новітніх трансформаційних моделей організації муніципальної влади орієнтованих на ефективну реалізацію муніципального інтересу сформованого колективними потребами місцевого населення, в основі яких лежить уніфікований алгоритм – імплементація Європейських стандартів місцевого самоврядування в муніципальні системи, мета розробки яких уніфікація, але не конформізм, широкого розмаїття правових систем і місцевих органів влади існуючих в державах-членах Ради Європи. При цьому формуються композиційні особливості організації муніципальної влади в державах, що зумовлено різними системами аплікації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в них та винятковими особливостями цього міжнародного документу, який дозволяє адаптувати свої положення до організаційно-правових, територіальних особливостей держав-членів Ради Європи, і завдяки якому модель організації муніципальної влади може набувати комбінаторних змін.

11. На основі проведеного аналізу з використанням системного підходу виявлено загальні параметри формування сучасних моделей організації муніципальної влади в державах, що обрали демократичний шлях свого розвитку та сповідують парадигму здійснення місцевого самоврядування закріплену в концепції Європейської хартії місцевого самоврядування. Сучасні моделі організації муніципальної влади – це унікальні системні моделі, основою формування яких є такі параметри як: багатофакторність (відображає зміст і логіку формування моделі організації муніципальної влади), цілеспрямованість (орієнтованість на реалізацію муніципального інтересу), композиційність (можливість формування інституційно-функціональної архітекτονіки муніципальної влади здатної забезпечити реалізацію муніципального інтересу), комбінаторність (можливість удосконалювати, змінювати взаємозв'язки між сформованою інституційною структурою муніципальної влади залежно від реальних факторів), інгресивність (здатність до синтезування нових здатностей інституційної структури муніципальної влади викликана умовами її формування і розвитку), селективність (здатність до вибору, впровадження кращих практик у формуванні моделі організації муніципальної влади з метою досягнення забезпечення її цілеспрямованості), кореляційність (здатність до адаптації і пристосованості моделей організації муніципальної влади та їх архітектоніки до взаємодії).

Кожна модель організації муніципальної влади конкретної держави сформована за зазначеними параметрами є неповторною.

12. Встановлено, що моделі організації муніципальної влади сучасної України притаманна, зокрема:

- інгресія нової філософії;
- синтез принципово нових здатностей муніципальної влади обумовлених реалізацією принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в національне законодавство, зокрема: 1) принципу реальності місцевого самоврядування (передбачає, що місцеве самоврядування є правом і здатністю місцевої влади в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою

часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції в інтересах місцевого населення); 2) принципу децентралізації владних повноважень зі збереженням унітарного державного устрою (передбачає перерозподіл компетенцій, владного навантаження, системи бюджетного і міжбюджетного фінансування між центром і областями, який сприятиме розвитку муніципальних утворень та держави в цілому); 3) принципу субсидіарності (полягає в тому, що компетенція у державі розподіляється так, щоб проблеми вирішувалися на тому рівні, де вони виникають. Пріоритет належить інститутіві, який знаходиться найближче до громадянина, а отже і найлегше ним контролюється); 4) принципу правової, організаційної і фінансової самостійності органів місцевого самоврядування; 5) принципу пропорційності (згідно з яким контролюючий орган при здійсненні своїх прерогатив, зобов'язаний використовувати метод, який найменше впливає на місцеву автономію і в той же час дозволяє досягти бажаного результату); 6) принципу територіальних кордонів органів місцевого самоврядування (цілісності та недоторканності території суб'єктів місцевого самоврядування;

– адаптація послідовності формування моделі організації муніципальної влади у різних напрямках (системно-структурному, функціональному, процедурно-організаційному, фінансовому).

12. В ході дослідження виявлено основні властивості моделі організації муніципальної влади сучасної України, які розкривають сутність і характер як самобутньої моделі організації муніципальної влади в сучасній Україні, яка виявляється в таких її основних ознаках, а саме: є системною моделлю перехідного типу; унікальною, гнучкою та перманентною формою організації; алгоритм її формування обумовлений колективними (спільними) потребами населення громади та євроінтеграційними процесами; орієнтована на реалізацію муніципального інтересу; структура і процеси опосередковані цілеспрямованістю муніципальної влади; базується на індивідуальних параметрах організації сучасної України; відповідає новітнім європейським підходам до формування архітекtonіки муніципальної влади; є об'єктивним

результатом реформаційних процесів; містить інноваційні аспекти належного врядування; має високий рівень адаптивності до взаємодії з місцевими органами виконавчої влади.

Таким чином модель організації муніципальної влади сучасної України – це обумовлена державотворчими процесами та колективними (спільними) потребами населення громади архітектоніка муніципальної системи достатня для досягнення цілеспрямованості шляхом реалізації муніципального інтересу.

РОЗДІЛ 3. СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ ТА ЗАСОБИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

3.1. Правова діагностика стану організації муніципальної влади сучасної України

В юридичній науці відсутнє комплексне відображення сучасного стану організації муніципальної влади в Україні, не з'ясованим залишається і його визначення. Тож його дослідження обумовлено потребою виявлення проблемних питань з метою формулювання пропозицій щодо їх подолання. Адже якісна організація муніципальної влади дорівнює її функціональній спроможності, і в сучасному, демократичному світі відіграє важливу роль у державотворчих процесах загалом.

В довідкових джерелах слово «стан» трактується як обставини, умови, в яких хто-, що-небудь перебуває, існує; ситуація, зумовлена певними обставинами, умовами; сукупність ознак, рис, що характеризують предмет, явище в даний момент відповідно до певних вимог щодо якості, ступеня готовності і таке інше; сукупність величин, що характеризують фізичні ознаки тіла [230].

За теорією організації, «організація» визначається як внутрішня впорядкованість, узгодженість, взаємодія більш-менш диференційованих та автономних частин цілого, обумовлену її будовою; сукупність процесів або дій, що призводять до утворення і вдосконалення взаємозв'язку між частинами цілого [146, с. 61], яка здійснюється за такою схемою: відповідно до поставленої мети добирається необхідна сукупність складових елементів (засобів) та визначається їх структурно-функціональний зміст, здійснюється вибір раціональних форм і методів (способів) об'єднання елементів у єдину систему; регламентуються їх взаємозв'язки та взаємодія при переході від одного рівня організованості до іншого [38, с. 569].

Зважаючи на зазначене під станом організації слід розуміти поточну характеристику структурно-функціональних елементів та зв'язків між ними як єдиної системи відповідно до встановленої мети.

Враховуючи сформований понятійний ряд цього дослідження та поняття «стан організації», відповідно «стан організації муніципальної влади сучасної України» відображає поточну, системно-структурну та функціональну характеристику потенціалу муніципальної влади сучасної України.

Визначення поточного стану організації муніципальної влади сучасної України опосередковує використання адекватного засобу, який дозволить проаналізувати й оцінити її фактичний стан. Саме таким засобом є правова діагностика, оскільки вона дасть змогу не тільки виявляти тенденції в сучасній організації муніципальної влади але й виробити пропозиції щодо її удосконалення. Адже термін «діагностика» широко використовується в різних галузевих науках, зокрема в економіці, соціальній роботі, медицині та інших з огляду на те, що удосконалення функціонування будь-якої системи неможливо без попередньої діагностики. Тож «діагностика» є ключовою для будь-якої прикладної галузі знань.

Однак сучасна правова наука здебільшого використовує такі її інструменти як правовий моніторинг, правова експертиза, що охоплюються поняттям «правова діагностика» але не оперує ним. Попри все цілком логічним є виокремлення такого різновиду діагностики як правова діагностика, об'єктом якої можуть виступати державно-правові явища та процеси в цілому, організація муніципальної влади, зокрема.

З метою формулювання поняття «правова діагностика», «правова діагностика стану організації муніципальної влади» слід звернутися до лексичного значення терміну «діагностика» та його трактування в різних галузевих науках, з огляду на його міждисциплінарний характер.

Тож термін «діагностика» походить із грецької мови й дослівно перекладається як «розпізнання», «визначення» [78, с. 82].

Під соціальною діагностикою розуміється наукова діяльність спрямована на аналіз і оцінку фактичного стану об'єкта і його відхилення від діючих зразків належного стану, галузь суспільних наук, присвячена методам набуття знань про суспільство [26, с. 24].

В економіці діагностику трактують як процес оцінки діяльності підприємства або підрозділу, спрямований на розкриття проблем і позначення областей їх можливого вирішення. Вона включає в себе збір необхідної інформації про функціонування організації, аналіз цих даних та висновки для потенційних змін і поліпшень, але не ставить за мету отримання нового знання, вона покликана зафіксувати поточний стан за певними параметрами і оцінити його з позиції уявлення про «ідеальний» стан. Звідси мета діагностики – опис стану і прогнозування ситуації [41].

Діагностика у філософії, за цитуванням О. Решетника, визначається як різновид пізнавальної діяльності (наукового пізнання), спрямованої на розпізнавання певного знання одиничної сутності – заданого об'єкта, процесу або ситуації (передбачається вже наявне знання про об'єкт або про однотипні з ним об'єкти – діагностичний образ має на увазі апріорне знання, яке передує діагностичному пошуку й каналізує (направляє) його, зумовлюючи тим самим спектр можливих результатів пошуку). Функціональне призначення діагностики полягає в описі, поясненні й оцінці поточного стану її об'єктів, виявленні причин і динаміки їх зміни, що своєю чергою покладає основу прогнозам і прийняттю рішень [206, с. 218].

Так, Н. Бондаренко зазначає про те, що структурно-функційний метод діагностики сприяє ідентифікації поточного стану соціальної проблеми, формування даних про будову соціального об'єкта і зв'язках між його різними елементами, про його функціональність чи дисфункційність тобто про те, чи відповідає його діяльність своєму призначенню [26].

З огляду на зазначене, для фіксації стану досліджуваного об'єкта правова діагностика може використовувати диференційований з ним методологічний інструментарій, тобто буде підпорядковуватися всім загальним, необхідним

вимогам та умовам, зокрема й застосуванню засобів діагностування витребуваних специфікою правової проблеми або правового явища. А її результатом буде актуальна характеристика їх стану, в тому числі й їх причинно-наслідкові й структурно-функційні зв'язки та прогностичні дані, опосередковані пізнавальним, інструментальним та прогностичним аспектами.

На підставі викладеного можна виокремити основні ознаки правової діагностики, зокрема є: діяльністю уповноважених суб'єктів спрямованою на опис й оцінку фактичного стану правових об'єктів; сукупністю дій щодо опису та оцінки стану об'єкта за визначеними параметрами; її мета полягає в описі стану, виявленні відхилень у функціонуванні об'єктів від діючих стандартів (моделей); результатом є формування планово-прогнозних висновків для пошуку способу подальшого удосконалення.

Тож для правової діагностики є характерними такі складові, а саме: об'єкт діагностування (державно-правові явища і процеси); діагностична модель об'єкта діагностування; мета діагностування (виявлення реального стану правових явищ та процесів для їх вдосконалення); завдання діагностики (виявлення відхилень у структурі та/або функціонуванні об'єктів від діючих стандартів (моделей)); уповноважений на діагностування суб'єкт (публічний чи/та інший суб'єкт); діагностична діяльність (стадії, дії тощо); система засобів діагностування (опис, скринінг, аналіз, оцінка тощо); документування результатів.

Відповідно «правова діагностика» – це діяльність уповноважених суб'єктів спрямована на опис й оцінку фактичного стану правових об'єктів з метою виявлення відхилень у їх функціонуванні від діючих стандартів (моделей) та прийняття рішення для подальшого удосконалення.

Зважаючи на те, що об'єктом правової діагностики в цьому дослідженні є організація муніципальної влади сучасної України, то її мета полягатиме у виявленні її реального стану. А завдання такої діагностики спрямовуватимуться на виявлення відхилень у структурно-інституційних, функціональних параметрах організації муніципальної влади від європейських стандартів, які

виступають діагностичною моделлю об'єкта діагностування та закріплені Європейською хартією місцевого самоврядування та сформованої методологічної схеми (підрозділ 1.2.).

Суб'єктом правової діагностики стану організації муніципальної влади сучасної України можуть бути уповноважені – державні чи/та недержавні суб'єкти.

Змістом правової діагностики організації муніципальної влади в сучасній Україні є діагностична діяльність спрямована на об'єктивну оцінку стану організації муніципальної влади, виявлення відхилень і встановлення ступеня її потенціалу на основі отриманих показників за допомогою різних методів дослідження. Тож діагностична діяльність має здійснюватися відповідно до встановленої процедури з використанням доцільної системи засобів діагностування, які дадуть змогу отримати об'єктивну інформацію про поточний стан, ключові проблеми організації муніципальної влади сучасної України, причини та динаміку змін, спрогнозувати подальші перспективи та засоби її удосконалення.

Документування результатів може відбуватися у різних формах, визначених як такі, що мають юридичні чи аналітичні наслідки.

Зважаючи на зазначене, під правовою діагностикою організації муніципальної влади сучасної України слід розуміти діяльність уповноважених суб'єктів спрямовану на опис та оцінку фактичного стану організації муніципальної влади, виявлення відхилень від діючих європейських стандартів та мети її функціонування задля подальшого удосконалення.

Водночас слід зауважити, що опис стану організації муніципальної влади сучасної України здійснюється в сучасний момент – це реалії сьогодення, в яких виявляються ознаки поточних проблем, й базується на зборі інформації про стан організації муніципальної влади та її оцінювання (практичний інструмент, за допомогою якого можна отримати відповідь чи відповідає явище очікуванням, стандартам тощо [37]) як способів діагностування.

В юридичній літературі (як інформативних джерелах) стан організації муніципальної влади сучасної України оцінюється неоднозначно.

Так на думку О. Батанова стан вітчизняної моделі місцевого самоврядування є амбівалентним, що обумовлено, з одного боку, конституційним визнанням та гарантуванням місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади, рухом до децентралізації публічної влади, а, з іншого боку, суперечливою державною політикою у сфері місцевого самоврядування, посиленням тенденцій рецентралізації інституту місцевого самоврядування, тобто його розвитку всупереч конституційним принципам місцевого самоврядування у зворотному напрямі, у бік централізації, звуженням його автономного від державної влади статусу, прагненням одержавити його, інтегрувати в державно-управлінські публічні відносини як з точки зору організації, так і функціонування [19, с. 48].

Однак така позиція є суб'єктивною і як видається сформована під впливом інтерпретації законодавчої корекції діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, чи характеризує стан муніципальної влади до 2014 року (тобто до схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні).

Але як слушно зазначає О. Скоморовський зміна повноважень органів місцевого самоврядування зі створенням військових адміністрацій полягає у тому, що військові адміністрації впливають на управління територією, питання охорони міста, розпорядження ресурсами міста тощо. Крім того, органи місцевого самоврядування поповнили свої повноваження через війну, зокрема мова йде про співпрацю з військовими адміністраціями та командуванням, перерозподіл окремих повноважень [228, с. 609].

На офіційному рівні стан організації муніципальної влади в сучасній Україні характеризувався як неналежний саме в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [197]. Зокрема йшлося про те, що діюча муніципальна система не задовольняє потреб

суспільства, оскільки не оперує достатніми можливостями щодо надання місцевому населенню послуг (адміністративних, соціальних та інших), рівень яких би корелював з міжнародними стандартами. І такі аргументи лягли в основу запровадження змін організації муніципальної влади в Україні спрямованих на покращення її стану та відповідності меті її функціонування.

Нинішній стан організації муніципальної влади перебуває під дією програмних правових механізмів і вже суттєво відрізняється від того який був до 2014 року, характеризується як перехідний, оскільки не завершені заплановані зміни (у зв'язку з початком повномасштабної війни й дією правового режиму воєнного стану) та попри все – продовжуються.

Тому широка регламентація різних аспектів організації муніципальної влади, як зазначалося в підрозділі 2.1. та наявна її модель (підрозділ 2.2.), попри позитивні зрушення в останні роки, ще не характеризує сучасний стан організації муніципальної влади України як такий, що відповідає європейським стандартам.

В юридичній літературі з цього приводу зазначається про те, що спостерігається неспроможність новоутворених громад; неузгодженість повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; неефективне використання фінансових ресурсів; низька якість кадрів у органах місцевого самоврядування та інше [53, с. 25]; потребує конституційного закріплення визнання громад первинною ланкою адміністративно-територіального устрою; розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів за принципом субсидіарності; відсутня унормованість делегування повноважень, що створює дисбаланс у відносинах між даними органами публічної влади, який може завадити гармонійному розвитку місцевих громад та інше [55, с. 121]; у місцевому самоврядуванні наявні проблеми пов'язані зі значним дефіцитом місцевих бюджетів у значній частці органів місцевого самоврядування; відсутністю в структурі обласних рад власних виконавчих органів (суперечить основним міжнародним стандартам у сфері муніципального права); розподілом функцій та повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах

субсидіарності; забезпеченням прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, мінімізацією умов для корупції; безпосередньою участю громад у вирішенні питань місцевого значення, ефективністю громадського впливу на прийняття рішень органами місцевого самоврядування; організаційною та фінансовою самостійністю територіальних громад, представницьких органів місцевого самоврядування, наближенням їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів [71, с. 1-10] та інше.

І такі позиції здебільшого реально відображають стан організації муніципальної влади в сучасній Україні, який опосередковується організаційно-правовою, матеріально-фінансовою основою й водночас резонує з повномасштабною війною, тобто характеризується як такий, що підпадає під вплив правового режиму воєнного стану, й окремі аспекти якого зкориговані Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 №2259-IX в залежності від окремих факторів (відсутності діяльності з боку сільських, селищних, міських рад та/або їхніх виконавчих органів, та/або сільських, селищних, міських голів; ведення бойових дій на території територіальних громад чи їх оточення та відповідно утворення військових адміністрацій населених пунктів, обласних та районних військових адміністрацій).

Тож діагностуючи сучасний стан організації муніципальної України, насамперед слід брати до уваги те, що муніципальна влада має відповідати діагностичному образу (моделі організації муніципальної в сучасній Україні) – узгодженій системі функціонально спроможних муніципальних інститутів спрямованих на реалізацію муніципального інтересу (забезпечення надання якісних послуг населенню базового рівня та перенесення відповідальності за надання таких послуг на базовий рівень відповідно до принципу субсидіарності), який має локально-територіальний характер.

Законодавство України на цьому етапі закріплює не тільки структуру муніципальної влади (до якої відносить територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення) але й відповідні повноваження, сфери їх реалізації та інше.

Основою сучасної організації муніципальної влади є нова територіальна база, яка була сформована Кабінетом Міністрів України у 2020 році шляхом прийняття 24 розпоряджень від 12 червня 2020 року №№ 707-730, в яких визначено адміністративні центри та затверджено території 1469 територіальних громад на основі затверджених перспективних планів формування територій громад. Постановою Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-ІХ було зменшено кількість районів з 490 до 136. І вже восени 2020 року відбулися місцеві вибори на новій територіальній основі громад і районів.

Перспективні плани формування територіальних громад розроблялися відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Методики формування спроможних територіальних громад» затвердженої постановою Кабінету міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. Тому об'єднані територіальні громади створені відповідно до перспективного плану вважаються спроможними тобто здатними самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [183].

Сформовані органи муніципальної влади в межах таких територіальних громад отримали весь діапазон повноважень стосовно цих послуг, а також податкові надходження (об'єднані територіальні громади перейшли на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом) як наслідок перерозподілу

бюджетних ресурсів на їх користь. А далі у зв'язку з повномасштабною війною повноваження органів муніципальної влади розширилися, зокрема йдеться про «обстеження пошкоджених внаслідок воєнних дій або терористичних актів об'єктів виконавчими органами відповідних сільських, селищних, міських рад з метою прийняття рішення про можливість подальшої експлуатації та розроблення заходів із відновлення [177]; передачі коштів з місцевого бюджету на потреби Збройним Силам України; створення установ для надання безоплатної первинної правової допомоги; боротьба зі стихійними лихами та епідеміями; поводження з небезпечними відходами; звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд.

Тож в умовах повномасштабної війни на території України повноваження муніципальної влади з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану без обмежень опосередковують певний механізм (не позбавлений недоліків) спрямований на вирішення колективних (спільних) потреб населення громади та ліквідацію її негативних наслідків в тих чи інших проявах. І це все є значним фактором у стимулюванні місцевого та регіонального розвитку, але недостатнім.

Дані динамічної скринінг-діагностики (моніторингу), з огляду на високу діагностичну цінність в контексті об'єктивності відображення стану організації муніципальної влади в динаміці, станом на 01.01.2024 року [147] засвідчили зростання частки власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд без трансфертів) у ВВП з 5,1% у 2015 році до 7,7 % у 2022 році; позитивна динаміка доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у розрахунку на 1 мешканця у період січень – листопад 2022 – 2023 рр. з 9 470,1 до 10 880,2 загалом по Україні. Однак по областях ця цифра суттєво різниться, зокрема найнижчі показники в Чернівецькій – 5 748,6/6 933,2 ; Закарпатській 6 424,6/7 950,9; Івано-Франківській 6 841,5/7 888,1 в порівнянні з Дніпропетровською 13 145,9/15 023,8; Київською 11 018,1/14 460,5. Щодо частки видатків місцевих бюджетів у ВВП перевищує частку власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд без трансфертів) у

1,6 %, а частка трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів України у 2022 році складає лише 24,7%.

Такі показники свідчать про неспроможність значної частини новостворених органів муніципальної влади надавати якісні послуги, (попри те, що вони визнані спроможними) через недостатність ресурсів на належну реалізацію децентралізованих та делегованих повноважень. І такий стан підтверджується в стратегічних документах розвитку територіальних громад. Для здійснення належної оцінки спроможності територіальних громад взято стратегії розвитку сільської та міської громади, що мають різні ресурси для саморозвитку та функціонування.

Так аналіз Стратегії розвитку Івано-Франківської територіальної громади (селищної) на період до 2027 року та плану заходів на 2023-2024 роки з її реалізації [234, с. 58] виявив низку проблемних питань у функціонуванні муніципальної влади (реалізації муніципального інтересу). Зокрема в цьому документі, серед іншого, міститься оцінка якості надання освітніх, комунальних, медичних послуг, послуг з культури та спорту за результатами соціологічного опитування місцевого населення. Відповідно спостерігається доволі неоднорідна структура оцінки. Загалом якість надання освітніх, комунальних та медичних послуг оцінена «добре» (коливання відбуваються в діапазоні близько 41-47%), хоча вагома частка жителів визначили надання зазначених послуг на рівні «погано» (коливання відбуваються у діапазоні близько 25-33%). Переважною оцінкою якості надання послуг у сфері культури та спорту стала оцінка «погано» (близько 35%). Негативною особливістю результатів можна визначити дуже низький рівень якості усіх послуг з оцінкою «дуже добре» (їх частка незначна, близько 1-4%), а також доволі суттєвою часткою оцінки «дуже погано» (коливання в межах 7-13%).

Концепція сучасної моделі організації муніципальної влади в Україні базується на європейській субсидіарній системі управління (про це більш детально йшлося в підрозділі 2.2 цієї роботи), яка трактується що саме територіальні громади несуть відповідальність за стан справ на місцевому рівні.

Тому така ситуація обумовлена ще й низькою активністю органів муніципальної влади в новосформованих громадах щодо використання створених державою інструментів розвитку територій таких як міжмуніципальне співробітництво, міжнародне муніципальне партнерство.

Скринінг-діагностика стану організації муніципальної влади в динаміці вказує, що загалом органи муніципальної влади неактивно використовують правові інструменти для розв'язання важливих колективних (спільних) потреб населення громади. Адже з дня набуття повноважень органами муніципальної влади після виборів у 2020 році лише в 648 територіальних громадах скористалися такими можливостями та уклали 415 договорів міжмуніципального співробітництва (з яких 239 у сфері освіти, охорони здоров'я, соцзабезпечення) [147].

Це при тому, що співробітництво територіальних громад є одним з інструментів розвитку їх територій, створений в 2014 році відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад», який надає громадам можливість об'єднувати ресурси – фінансові, матеріальні, кадрові для реалізації спільних дороговартісних проєктів.

Не менш важливим є і партнерство муніципальної влади із зарубіжними муніципалітетами, яке в реаліях сьогодення та в процесі повоєнної відбудови нашої держави є важливими інструментом. Й нині спостерігається хоча й недостатня, але активізація в цій сфері. За скринінг-діагностикою станом на 01.01.2024 року лише 384 територіальні громади уклали 1573 договори міжнародного партнерства з 62 країнами світу. І лідерами у міжнародному партнерстві є громади Львівської, Закарпатської, Волинської, Одеської, Івано-Франківської областей [147].

Зважаючи на зазначене можна констатувати низький рівень активності органів муніципальної влади у використанні механізмів саморозвитку, розробці і впровадженні самостійних проєктів, і загалом планування свого розвитку, а також невідповідність їх діяльності меті функціонування муніципальної влади – реалізації муніципального інтересу.

Однак, як свідчить практика застосування, на сучасному етапі функціонування муніципальної влади цих інструментів недостатньо для розв'язання проблемних питань. Аналіз Стратегії розвитку Коломийської міської територіальної громади на період до 2027 року [235, с. 16] свідчить, що подолати всі виклики, що стоять перед новоствореними територіальними громадами не завжди вдається навіть попри розвиток транскордонного співробітництва, позитивний досвід залучення іноземних інвесторів в економіку, добре розвинене мале й середнє підприємництво, наявність освітньої бази для підготовки спеціалістів потрібних напрямків для потенційних інвесторів та інше. В цьому програмному документі містяться результати SWOT/TOWS аналізу, які показали слабкі сторони цієї громади, що в загальному впливають на реалізацію нею муніципального інтересу (часткова інвентаризація земель; відсутність концепції сталої мобільності; відсутність концепції просторового розвитку територіальної громади; недостатня кількість середніх підприємств, які би формували бюджет громади та робочої сили; не встановлені межі громади; відсутність сучасної системи організації збору, переробки, утилізації відходів; низький рівень народжуваності та інше).

Значна частина органів муніципальної влади з початком війни зіткнулася з гіпертрофованим обсягом надання послуг у сфері освіти (з огляду на зарахування здобувачів загальної середньої освіти, які вимушені були змінити місце навчання та/або проживання (перебування) і проживають (перебувають) в Україні чи за її межами до закладів освіти; забезпечення проживання здобувачів освіти та осіб, які їх супроводжують, працівників закладів освіти та установ освіти у пансіонах, гуртожитках тощо та їх харчування у разі подання відповідної заяви; працевлаштування працівників на вакантні посади (за наявності) у разі подання відповідної заяви; ведення окремого обліку та формування реєстрів здобувачів освіти за місцем їх перебування (навчання) та інше [178] зокрема, забезпеченням процесів релокації підприємств та інших не менш важливих сферах.

Водночас слід відмітити позитивні зміни, що характеризують стан організації муніципальної влади в контексті наближення публічних послуг до

мешканців громад. Так скринінг-діагностика в динаміці свідчить, що станом на 01.01.2024 року в громадах налічується 4070 працюючих Центрів надання адміністративних послуг, їх територіальних підрозділів, віддалених робочих місць адміністраторів, мобільних центрів [147].

З початком повномасштабної війни на території України суттєво збільшилися обсяги надання послуг через Центри надання адміністративних послуг (реєстрація статусу внутрішньо переміщеної особи та оформлення виплат, організація гуманітарної допомоги та інше) в територіальних громадах західної частини України але не призвело до колапсу.

Це свідчить про те, що делегування виконавчим органам сільських, селищних, міських рад повноважень у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, серед яких «організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» (п. 4 ч. б ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») сприяло їх доступності до громадян та підвищення якості обслуговування їх споживачів, яке розкривається через такі параметри як своєчасність, компетентність, зручність. Адже у більшості центрів надання адміністративних послуг створені власні стандарти чи впроваджено систему управління якістю ISO 9001, чи використовуються інші інструменти оцінювання якості своїх послуг, що дає змогу аналізувати зібрану інформацію й покращувати якість надання послуг.

З метою реалізації права кожного на доступ до електронних публічних послуг та інших послуг, звернення в тому числі й до органів місцевого самоврядування, отримання інформації з національних електронних інформаційних ресурсів, інших інформаційно-комунікаційних систем, яка необхідна для надання послуг, а також для проведення скринінг-діагностики та оцінки якості послуг, постановою Кабінету міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137 «Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг» затверджено положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг, яке визначає функціональні

можливості та суб'єктів Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, зміст розміщеної на ньому інформації та порядок її внесення, порядок ведення Реєстру адміністративних послуг, а також інші питання щодо функціонування Порталу Дія [166].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про Питання організації моніторингу якості надання адміністративних послуг» від 11 серпня 2021 р. № 864 затверджено Порядок проведення моніторингу якості надання адміністративних послуг та оприлюднення інформації про результати моніторингу якості надання адміністративних послуг [167]. Сформовано основні вимоги до якості обслуговування суб'єктів звернення, зокрема: 1) привітність та ввічливість; 2) компетентність; 3) мова та лексика; 4) конфіденційність; 5) індивідуальний підхід; 6) поведінка в нестандартних та конфліктних ситуаціях; 7) акуратність і точність; 8) чітке виконання посадових обов'язків; 9) недопущення дискримінації; 10) зворотний зв'язок; 11) забезпечення комфортного перебування в офлайн-фронт-офісі; 12) забезпечення фізичної, інформаційної та цифрової безбар'єрності отримання послуг особами з інвалідністю; 13) використання зручних для суб'єктів звернення засобів зв'язку; 14) охайний зовнішній вигляд; 15) послідовність дій під час обслуговування [184].

Водночас станом на 01.01.2024 року 346 об'єктів мережі Центрів надання адміністративних послуг тимчасово закриті [147]. Здебільшого йдеться про Донецьку, Запорізьку, Луганську та Херсонську області, але поодинокі випадки є у Вінницькій, Івано-Франківській, Львівській, Чернівецькій та інших областях, зокрема і в м. Києві. Також не всі передані послуги надаються через центри надання адміністративних послуг, що пов'язано з кадрами та матеріально-технічним забезпеченням (відсутність швидкісні лінії зв'язку для доступу до загальнодержавних реєстрів, приміщень та інше). Фіксуються й інші проблеми технічного характеру, наприклад оновлення інформаційних карток адміністративних послуг відповідно до положень Закону України «Про адміністративну процедуру» тощо.

Діагностична модель сучасного стану організації муніципальної влади опосередковується достатніми кадровими можливостями щодо реалізації муніципального інтересу. Кадровий рівень є важливим критерієм та актуальною проблемою стану організації муніципальної влади в сучасній Україні, оскільки тісно пов'язаний з повноваженнями й організацію діяльності всіх елементів системи муніципальної влади. Згідно положень ч. 2 ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування умови служби найманих працівників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі [79].

Завдання, які стоять сьогодні перед муніципальною владою вимагають зміни у підходах до комплектації її органів. Адже здатність до якісної реалізації муніципального інтересу опосередковується вміннями та навичками інноваційно-інвестиційного менеджменту, який сприятиме втіленню в життя стратегічного плану територіальних громад, в якому на основі своїх інтересів визначено і заплановано власний розвиток з використанням сучасних методик, зокрема SWOT-аналізу та інших. Тому удосконалення кадрової політики має відбуватися в напрямку формування конкурентної системи, яка забезпечить раціональне, інноваційне, ефективне місцеве самоврядування шляхом популяризації муніципальної служби, встановлення належних матеріальних, соціальних та правових гарантій, впровадження ефективного й реального а не формального підвищення рівня професійних навиків з врахуванням вимог цифрового суспільства.

Нині ж кадровий стан сучасної організації муніципальної влади характеризується низьким мотиваційним рівнем, що зумовлює плинність кадрів, недостатню залученість молоді до служби в органах місцевого самоврядування та іншим. Так за даними скринінг-діагностики нині 267 старостинських округів залишаються без очільників, оскільки станом на 01.01.2024 року утворено 7744 старостинських округів, в які затверджено місцевими радами лише 7477 старост

[147]. А особливістю сучасної організації муніципальної влади є наявність старости, який є її посадовою особою, обирається у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади на строк повноважень цієї місцевої ради (у поселенні-центрі громади староста не обирається).

В умовах розширення повноважень органів муніципальної влади спостерігаються проблеми з якісним кадровим складом в сільських, селищних територіальних громадах.

Все це та інше потребує системної роботи з розробки та прийняття нормативних актів з метою усунення проблемних питань, що фіксуються в поточному стані організації муніципальної влади та приведення її функціонування у відповідність з положеннями статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, де йдеться про те, що з метою досягнення ефективності та економії під кожне повноваження має бути ресурс для його реалізації, оскільки повноваження корелюють з послугами, які мають наближатися до людей. Органам муніципальної влади базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Організація муніципальної влади обумовлюється потребою реалізації муніципального інтересу. Однак діагностика функціональної сфери муніципальної влади свідчить про неналежне розмежування повноважень в її структурі на різних рівнях, відсутність нормативного визначення й закріплення принципів розмежування повноважень між органами муніципальної влади.

В наявній моделі організації муніципальної влади районні ради «випадають» із нормативної системи. Нині вони не мають повноважень суттєво впливати на розвиток району, оскільки всі повноваження щодо управління об'єктами спільної власності громад (заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, соціального обслуговування та інші) ліквідованого району перейшли на рівень територіальних громад (у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань

організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» № 1009-IX від 17 листопада 2020 року). Спостерігається не тільки обмеженість компетенції але й коштів для фінансування програм розвитку районів, утримання неліквідних об'єктів власності та іншого. Повноваження районних рад закріплені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не відповідають наявним ресурсам на їх виконання (ст. 64-1 та п.39 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення Бюджетного кодексу України).

Недостатня ефективність функціонування районних рад та управління ними майном спільної сумісної власності сіл, селищ, міст продемонстрована на проблемі стосовно фінансування лікарень, які до 2021 року перебували в управлінні районних рад, де в більшості не було організовано облік наданих медичних послуг, що повинні були фіксуватися в електронній системі охорони здоров'я (п. 13. Порядку реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у II-IV кварталах 2021 року). Це спричинило неможливість отримання коштів з НСЗУ для лікарень, які тепер вже передані на баланс муніципальної влади базового рівня [12, с. 5].

Оцінка положень чинного законодавства стосовно основних завдань районної ради вказує на те, що вони спрямовані на реалізацію муніципального інтересу, який формують лише ті потреби місцевого значення, розв'язання котрих не зафіксовано в повноваженнях органів муніципальної влади базового рівня, чи котрі вони не можуть розв'язати самостійно. Також районні ради виступають органом міжмуніципального співробітництва, якому є ефективна альтернатива у зв'язку з прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад», в ч.1 ст. 3 якого закріплено, що суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст, які здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради [195]. І таке співробітництво іноді вразі ефективніше ніж вирішення спільної компетенції через районні ради. Адже доконаним є факт відсутності виконавчих органів у районних радах, що унеможлиблює належно реалізовувати колективні (спільні)

потреби населення територіальних громад. Зазвичай виконання рішень районних рад здійснюють місцеві районні державні адміністрації.

Статус районних рад послаблюється й іншими чинниками, які безпосередньо впливають на їх формування і пов'язані з виборами депутатів районної рад. Тому нині незрозумілою залишається конституційно-правова природа районних рад як органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, оскільки нині вони не є функціонально суб'єктами.

Тож слушним є висловлювання І. Коліушко, який зазначає, що в сьогоденних реаліях (розподілу повноважень, руху фінансів, різних варіантів та дискусій без внесення змін в законодавство) районні ради виглядають певною аномалією, оскільки так і немає відповіді на питання і концепції – чим має займатися районна рада, якщо вона існує [102].

І з цього приводу в юридичній літературі виражаються побоювання щодо політизації діяльності районних рад та загострення їх взаємовідносин з органами виконавчої влади в межах району, у першу чергу з районними державними адміністраціями, як компенсацію їх бездіяльності у господарських та соціальних питаннях. Закон для цього дає їм широкі можливості [221].

Таким чином, діагностика функціональної суб'єктності районних рад дає змогу констатувати, що нинішні їх параметри вимагають не тільки законодавчих але й конституційних змін, що в реаліях дії правового режиму воєнного стану – неможливо, оскільки в конституційних положеннях ст. 157 зазначається, що «Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану» [100].

Обласні ради репрезентують регіональний рівень місцевого самоврядування але їх статус визначений на конституційному та законодавчому рівнях як органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, оскільки ключовий елемент місцевого самоврядування – територіальна громада як і на районному рівні відсутня. І якщо сільські, селищні, міські ради (як органи місцевого самоврядування, що

представляють відповідні територіальні громади) здійснюють свої регламентовані функції і повноваження від імені та в інтересах територіальної громади, то обласні ради здійснюють лише повноваження передані їм сільськими, селищними, міськими радами чи установчі повноваження внутрішнього характеру.

Зважаючи на зазначене в юридичній літературі висловлюються про те, що віднесення обласних рад до місцевого самоврядування є неприродним і недосконалим [68, с. 146].

І така позиція підтримується з огляду на те, що обласні ради не мають виконавчих органів і відповідно їх рішення виконують обласні державні адміністрації. Однак в межах правової діагностики стану організації муніципальної влади в Україні виявлені й проблемні питання як у сфері розмежування повноважень між районними радами та районними державними адміністраціями, обласними радами та обласними державними адміністраціями, так і делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям, яке передбачено в ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування», та окремі питання якого досліджувалися в контексті взаємодії муніципальної влади з державною владою у підрозділі 1.3 цієї роботи. Нині спостерігається відсутність нормативного визначення й закріплення принципів розмежування повноважень між органами муніципальної та державної влади, критеріїв та принципів делегування повноважень від державних органів муніципальним, що також опосередковує сучасний стан організації муніципальної влади і витребує подальші кроки щодо нівелювання цих проблем.

З огляду на зазначене можна констатувати, що стан організації муніципальної влади на території України ще не відповідає сформованим параметрам моделі організації муніципальної влади в сучасній Україні (підрозділ 2.2.) піддається реформаційним змінам та є перманентно-перехідним а також різниться в залежності від типу громади і місця її розташування. Правова діагностика стану організації муніципальної влади в сучасній Україні в цілому,

є необхідним засобом для подальшого його вдосконалення й забезпечення цілісності процесу реформування, оскільки дає змогу виявити відхилення від моделі організації муніципальної влади в сучасній Україні та параметрів її формування як системної моделі.

Використання авторського поняття правової діагностики стану організації муніципальної влади в сучасній Україні, дозволило в процесі даного дослідження виявити проблеми в організації муніципальної влади сучасної України, що дозволить у наступному підрозділі запропонувати деякі способи їх розв'язання, а також шляхи реформування та вдосконалення організації муніципальної влади в сучасній Україні.

3.2. Реформування організації муніципальної влади в сучасній Україні

Стан організації муніципальної влади в сучасній Україні та проблемні питання виявлені у цій сфері у попередніх підрозділах за допомогою правової діагностики потребують розв'язання. Адже в процесі реформування не всі питання організації муніципальної влади вирішені. Попри досягнуті результати залишилася низка проблем, що потребують розв'язання.

Водночас слід з'ясувати що таке правове реформування, та чи достатньо цього засобу для позитивних змін у функціонуванні муніципальної влади в сучасній Україні. Адже в правовій науці попри широкий вжиток цього терміну й до нині немає одностайності, як і до засобів, що вживаються в його контексті, але наголошується на важливості правового реформування та правової реформи.

В літературі під «реформуванням» розуміється процес зміни соціально-економічного, політико-правового або іншого явища, який зберігає незмінним його форму або зміст, та метою якого є перетворення цього явища на більш прогресивне, досконале, ефективне та таке, яке вимагає сучасність. Це поняття на думку автора містить найбільший рівень суттєвості, оскільки воно передбачає

осмислений цілеспрямований процес, до якого певний суб'єкт докладає зусиль, аби досягти запланованих результатів [24, с. 30-31].

Вважається, що правова реформа є одним із найефективніших та чи не єдиним можливим способом встановлення режиму панування верховенства права в правовій системі України [135, с. 19]; формою прогресивного правового розвитку, і завдяки їй правові зміни є передбачуваними, послідовними, охоплюють різноманітні аспекти правового життя, відбуваються в межах права, під контролем держави або інших уповноважених суб'єктів [108, с. 243]; виступає засобом стабілізації суспільних відносин, конструктивного удосконалення правового порядку, а у підсумку – досягнення цивілізованої якості функціонування правової системи [109, с. 4].

А поняття «правова реформа» трактується, зокрема як: істотна зміна встановлених основоположних засад, принципів, завдань, цілей правового регулювання суспільних відносин [135, с. 20]; процес оновлення сучасної системи джерел права України, удосконалення вітчизняного комплексу нормативно-правової регламентації, що спрямований на забезпечення належного правового регулювання відбувається за допомогою реформування [258, с. 151]; заходи, які не пов'язані зі зміною суспільного, державного та конституційного ладу, а лише удосконалення його окремих сфер [163, с. 45]. Водночас під правовим реформуванням розуміється форма проведення модернізації правової системи держави [170, с. 19]; системний процес спрямований на зміну, удосконалення правового явища [142, с. 357]; важливий напрямок державної діяльності, що має свої особливості та свій зміст, відображає, визначає правовий розвиток країни, є самостійним явищем, але право може оформлювати і закріплювати різні види державної реформи [122, с. 15].

З огляду на зазначене в аналізованих поняттях «правова реформа», «правове реформування» йдеться про окремі елементи, які на думку авторів відображають зміст цих понять. Однак це лише основні елементи, які зводяться до правового забезпечення. Також спостерігається їх ототожнення.

Тож зважаючи на теоретико-методологічне значення цих понять виникає об'єктивна потреба в уточненні їх змісту.

В довідкових джерелах під терміном «реформування» розуміється дія за значенням терміну «реформувати» –змінювати що-небудь шляхом реформи (реформ); перетворювати, перебудовувати [230, с. 520] змінювати що-небудь шляхом реформи (реформ), перетворювати, перебудовувати [39, с. 1218]. А значення терміну «реформа» зводиться до такого значення: перетворення, зміна, відбудовувати, організовувати; нововведення, яке не знищує основи існуючої структури [230, с. 519]; зміни, що не знищують основ існуючої структури [155, с. 901]; перетворення, зміна, нововведення, що не знищує основ існуючої структури, а також політичне перетворення, що здійснюється без порушення основ існуючого ладу [244, с. 901].

В юридичній літературі висловлюються позиції, що правова реформа має сенс лише як державно-правова реформа, що передбачає, одночасно із зміною, так би мовити, правової матерії відповідні перетворення державних структур і способу їх функціонування. Правова реформа (державно-правова реформа) виступає як зміна державним апаратом законодавчих, адміністративних і правоохоронних державних інститутів, умов і порядку їх функціонування, тобто зміна відповідних загальних функцій державного управління [279, с. 71].

Інші вважають, що правова реформа це насамперед всеохоплююча й системна програма заходів, які спрямовані на створення й забезпечення ефективного функціонування правової системи, а державно-правова реформа це соціальна системна діяльність спрямована на реформування процесів правоутворення, правореалізації та охорони права, яка має стосуватися реформування державно- і недержавно-правових інститутів, системи й структури права і законодавства, процесу його виникнення, дії й охорони, суспільної оцінки й відношення до нього [266, с. 124].

Вважається, що кожна реформа має свій теоретичний вимір (мету, завдання, формування концептуальних основ цієї діяльності в межах

реформаційних заходів) й здійснюється уповноваженими суб'єктами [162, с. 176].

При цьому, метою правової реформи є підвищення ефективності правової системи шляхом перетворення її сутності, зміни та наповнення новою якістю її змісту. Відповідно до мети постає і низка завдань, зокрема: підготовка і прийняття нормативно-правових актів, у яких визначається зміст правової реформи, її основні напрями та механізми впровадження; вдосконалення системи публічної влади; правове забезпечення всіх напрямів діяльності держави, узгодженість з економічними і фінансовими можливостями, кадровим та інституційним забезпеченням тощо [163, с. 46].

Щодо реформування, то наприклад, реформування управління розвитком регіону трактується як процес зміни впливу суб'єкта управління на об'єкт управління за допомогою правових, економічних, фінансових, організаційних та інформаційних важелів, який зберігає незмінними форму або зміст такого управління та метою якого є розвиток регіону у всіх галузях [24, с. 32].

До основних ознак правового реформування деякі автори відносять, зокрема такі: воно є процесом змін правових явищ; цей процес спрямований на оновлення, удосконалення певного явища, а не на його руйнацію; ці зміни відбуваються в деяких властивостях, у структурних частинах, формах об'єктивації; здійснюється шляхом коригування основних показників [258, с. 136].

З огляду на зазначене можна констатувати, що кожна модель правової реформи опосередкована метою, завданнями, які конкретизуються в повноваженнях визначеного кола суб'єктів й спрямовані на досягнення мети в процесі реформування. Водночас правове реформування відображає процес досягнення мети правової реформи і як самостійне правове явище безпосередньо впливає на об'єкт реформування шляхом істотної зміни (чи удосконалення) всіх (чи основних) параметрів його функціонування за допомогою правових інструментів без порушення основ конституційного ладу. Це означає, що правове реформування спрямовується на структурно-функціональні аспекти

об'єкта реформування з метою приведення його у відповідність до державного чи муніципального інтересу та стандартів у тій чи іншій сфері. Водночас правове реформування як цілісний обґрунтований процес характеризується поділом на окремі логічні та послідовні етапи чи стадії, які мають чітко визначені часові межі здійснення, фінансово-економічне, нормативно-правове й кадрове підґрунтя. А ефективність правової реформи корелює з результатом правового реформування, що відповідає її меті.

З огляду на зазначене слід розмежовувати поняття «правова реформа організації муніципальної влади сучасної України», «правове реформування організації муніципальної влади сучасної України», які співвідносяться як ціле та частина, матеріальне та процесуальне.

Тож зважаючи на зазначене, під правовою реформою організації муніципальної влади сучасної України розуміється обумовлена муніципальним інтересом та європейськими стандартами у сфері місцевого самоврядування обґрунтована потреба істотних змін структурно-функціональних, фінансово-економічних аспектів муніципальної влади без порушення основ конституційного ладу.

Відповідно правове реформування організації муніципальної влади сучасної України це цілісний, послідовний процес спрямований на розв'язання завдань зумовлених метою правової реформи організації муніципальної влади.

Правове реформування організації муніципальної влади сучасної України опосередковує сукупність правових інструментів (засобів), завдяки яким досягається мета реформи.

В довідкових джерелах термін «інструмент» трактується як знаряддя або пристрій для обробки матеріалів, вимірювань, хірургічних операцій, відтворення музичних звуків; засіб для досягнення певної мети [229]; знаряддя для праці [230, с. 34]. Водночас під «засобом» розуміється прийом, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб; те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі [231].

За глосарієм термінів Європейського Союзу, правові інструменти Спільноти – це юридичні засоби (постанови, директиви, рішення), якими, згідно з Договором про заснування Європейської Спільноти, можуть користуватися інституції Спільноти для виконання своїх обов'язків, дотримуючись принципу субсидіарності [49].

В Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року до інструментів реформування віднесено, зокрема: стратегічне планування, нормативно-правову базу, методики та державну політику, в цілому [67].

Вважається, що поняття «правові засоби» і «правові інструменти» є фактично синонімами. Цей методологічний підхід до вивчення та сприйняття права дозволяє бачити у будь-якому правовому явищі сукупність реальних та дієвих інструментів досягнення приватної чи публічної мети [248, с. 202].

В літературі стосовно інструментарію проведення реформ висловлюються різні погляди.

Так в межах з'ясування інструментів реформування систем публічного адміністрування в ЄС О. Федірко виокремлює законодавчі інструменти, які доповнюються інституційними механізмами [251].

В. Король зазначає, що основним інструментом проведення адміністративної реформи є функційне обстеження органів виконавчої влади та розробка рекомендацій і пропозицій щодо приведення їх системи й структури у відповідність з функціями, які на них покладено [104, с. 293].

А, С. Сидоренко, що в основі будь-якого реформування лежать організаційні (організаційна структура, система управління нею), правові (законодавче та інше підзаконне забезпечення організаційної структури та її управління) і технологічні (інноваційні технології та техніки використовуватиме структура та її персонал при завершенні реформування) інструменти [227].

На думку Л. Удовики, О. Ганзенко правові засоби залежно від ступеня складності розрізняють: прості (суб'єктивні права та юридичні обов'язки;

заохочення і покарання; пільги й заборони) та складні (норма; інститут) [248, с. 202].

Таким чином правові інструменти (не применшуючи роль організаційних чи технологічних) слід вважати основними для позитивних змін організації муніципальної влади сучасної України.

Попри те, що впродовж всього часу функціонування держави Україна та регламентації здійснення місцевого самоврядування ця сфера перебувала в процесі перманентного реформування, однак до 2014 року не спостерігалось позитивних змін а його результати не досягали своєї мети з огляду на загальносуспільні та муніципальні інтереси (йшлося в підрозділі 2.1 цієї роботи). Суттєві зрушення відбулися лише після прийняття системоутворюючого правового інструменту удосконалення організації муніципальної влади сучасної України, а саме: Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 року, в якій чітко сформована мета реформи, принципи її проведення а також завдання та відповідно шляхи і способи їх розв'язання. І такими способами є створення нормативно-правових актів різного рівня, в яких закріплюються параметральні позитивні зміни в організації муніципальної влади з врахуванням принципів здійснення місцевого самоврядування закріплених в Європейській хартії місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що правове реформування організації муніципальної влади в сучасний період відображає чотири етапи, кожен з яких характеризується як досягненнями, так і недоліками. Хоча в цьому процесі реформування первинно передбачалося лише два етапи (початковий 2014 рік, другий 2015-2017 роки), в межах яких мали бути вирішені завдання обумовлені метою реформи, що стосувалися, зокрема: забезпечення доступності та якості публічних послуг; досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості

публічних послуг, що надаються такими органами; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Однак сформований на реалізацію цього програмного документу процес змін та удосконалення організації муніципальної влади суттєво різнився, і вже на початковому етапі передбачав інші часові межі реформування.

Так План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 18 червня 2014 року (втратив чинність від 22.09.2016) незважаючи на чіткі графіки (період 2014-червень 2015р.р.) щодо розв'язання питань створення правового інструментарію впровадження змін чи удосконалення організації муніципальної влади сучасної України на засадах субсидіарності та спроможності територіальних громад (розробки законопроектів про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України; про врегулювання питань передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів; про адміністративно-територіальний устрій; про добровільне об'єднання територіальних громад; проектів законів у новій редакції, зокрема: про органи самоорганізації населення; про службу в органах місцевого самоврядування; про місцеве самоврядування в Україні; про місцеві органи виконавчої влади; про місцевий референдум; а підзаконних актів, зокрема: методика формування спроможних територіальних громад; перспективні плани формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей; державні стандарти (нормативи) якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню у відповідних сферах) тривав до 22.09.2016 року.

Слід зауважити, що виконання всіх передбачених Концепцією завдань вимагало змін до Конституції України, які не були прийняті, хоча були заплановані ще на початковому етапі. За цей період була сформована деяка правова основа для розв'язання завдань правової реформи, відповідно розпочато реформаційний процес, отримано перші позитивні результати, які засвідчили доцільність таких змін.

Тож реалізація реформи опиралася лише на часткові законодавчі ініціативи, які сприяли реалізації фінансової частини децентралізації; позитивній практиці об'єднання громад; створенню механізмів для вирішення спільних проблем громад; запровадженню інституту старост; розширенню повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання соціальних послуг мешканцям громади.

Однак цей етап реформування не повністю досяг своєї мети. Правова діагностика сучасного стану організації муніципальної влади виявила низку проблемних питань, які стосуються як формування законодавчих ініціатив, так і ефективності уже запроваджених.

Прикладом може слугувати виконання завдання передбаченого Планом заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 18 червня 2014 року щодо створення нового проекту закону про органи самоорганізації населення. У плані законопроектних робіт на 2015 рік затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 р. № 781-р на Мінрегіон покладалася розробка зазначеного проекту, який витребувався необхідністю забезпечення процесу реалізації реформування місцевого самоврядування з прив'язкою строку внесення законопроекту до Кабінету Міністрів України до набрання чинності Законом України про внесення змін до Конституції України щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, який не був прийнятий.

Тільки 18.11.2021 року у Верховній Раді України був зареєстрований проект Закону про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення за номером 6319, який 22.11.2021 року надано на ознайомлення Комітету а висновок ним був сформований лише 19.04.2023 року; станом 06.02.2024 року включений до порядку денного сесії.

Аналіз хронології цього законопроекту засвідчує низький рівень ефективності діяльності суб'єкта законодавчої ініціативи та законодавчого

органу, функціонування якого безпосередньо пов'язано з формуванням правових інструментів спрямованих на реалізацію завдань реформи організації муніципальної влади. Зважаючи на зазначене варто посилити контроль за плануванням законопроектних робіт на забезпечення реформування організації муніципальної влади.

Виникають питання й щодо ефективності уже сформованих правових інструментів, тому на часі є їх коригування.

Так потребує виваженої корекції методика формування спроможних територіальних громад в частині числових значень критеріїв оцінки рівня спроможності. Адже за наявним показниками визначається спроможність лише «умовна», що на практиці призводить до низького рівня надання послуг місцевому населенню а не формування ефективного місцевого самоврядування.

Станом на вересень 2019 року 73% об'єднаних громад в Україні мали дотаційні бюджети [6].

Що стосується інших заходів, зокрема розробки проєктів законів у новій редакції, то запропоновані законодавчі ініціативи можна трактувати як не розв'язані питання, які фіксувалися вже в наступному Плані заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 22 вересня 2016 р. поруч із не менш важливими, що стосувалися децентралізації та делегування органам місцевого самоврядування повноважень (у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель, надання деяких адміністративних послуг), посилення відповідальності муніципальної влади, утворення нової територіальної основи її функціонування, формування нормативів і стандартів надання послуг, функціонування районних рад, виборів старост.

В межах виконання цього плану реалізації реформи організації муніципальної влади були напрацьовані правові інструменти щодо делегування та наділення новими повноваженнями органів муніципальної влади (у сферах соціально-економічного розвитку, інфраструктури, освіти, охорони здоров'я та

інших). Водночас низка завдань залишилася нерозв'язаними (утворення нової територіальної основи функціонування муніципальної влади, функціонування районних рад та інші). А системні зміни, що відбулися в межах виконання перших двох етапів реформування потребують систематизації та узгодження законодавства з параметральними реаліями організації муніципальної влади та положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування щодо формування спроможного та ефективного місцевого самоврядування. Адже однією з вагомих причин відсутності належного результату на другому етапі реформування муніципальної влади виявилася недостатня її узгодженість з паралельними реформами, що проводилися в сфері освіти, охорони здоров'я та інших без розробки комплексної стратегії. А децентралізація є системним процесом, що здійснюється одночасно в усіх сферах життєдіяльності людини. Значна частина завдань передбачених попередніми двома документами з реалізації реформи так і не знайшла відображення у реформуванні організації муніципальної влади. Формування на другому етапі реформи правових інструментів з важливих питань, що стосуються удосконалення діяльності органів самоорганізації населення, служби в органах місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та іншого перебувало у стані стагнації.

Третій План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки від 23 січня 2019 року зосереджувався на формуванні нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів; передачі (децентралізації) повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності; створенні належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування; формуванні ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування; розвитку форм прямого народовладдя (виборів, референдумів).

Аналіз виконання цього планового документу і заходів, що передбачені в ньому, свідчить про його ефективність, попри недотримання визначених параметрів та їх незавершеність. І багато в чому чинниками такої ситуації є

зовнішні фактори серед яких Covid-19, далі повномасштабна війна. Попри все правова діагностика організації муніципальної влади виявила позитивні результати щодо: створення правових інструментів удосконалення служби в органах місцевого самоврядування; формування нової територіальної основи для діяльності органів місцевої влади на рівні громад і районів; переходу територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом; роботи над законодавчими ініціативами щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування; удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення та іншого.

Однак вирішальне значення для територіальної основи організації муніципальної влади має прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій та внесення змін до Конституції України. Потребує коригування запроваджений механізм горизонтального вирівнювання бюджетів, зарахування податку на доходи фізичних осіб. Адже наявна модель забезпечення фінансової спроможності територіальних громад в умовах повномасштабної війни виявилася нестійкою, про що йшлося в підрозділі 3.1. цієї роботи.

Зміст моделі горизонтального вирівнювання закріплений в Податковому кодексі, зокрема в п. 3 ст. 99 йдеться про те, що при здійсненні вирівнювання враховується значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету. Якщо значення індексу: в межах 0,9-1,1 – вирівнювання не здійснюється; менше 0,9 – надається базова дотація відповідному бюджету в обсязі 80 відсотків суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9; більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного бюджету в обсязі 50 відсотків суми, що перевищує значення такого індексу 1,1 [36]. Водночас ні в цьому ні в іншому нормативному акті не визначено реальні критерії оцінки ефективності бюджету територіальної громади загалом, який формується не тільки завдяки дотацій, субвенцій.

З огляду на зазначене та з метою виявлення реальної фінансової спроможності муніципальної влади виконувати свої повноваження задля реалізації муніципального інтересу, на часі є розробка відповідних критеріїв

оцінки та затвердження методології вимірювання фінансової спроможності муніципальної влади базового рівня, яка дасть змогу здійснювати аналіз ефективності місцевих бюджетів, функціонування органів муніципальної влади з врахуванням фінансово-економічних, інфраструктурних та демографічних параметрів відповідної територіальної громади. Оскільки їх дієздатність базується не лише на матеріальних ресурсах.

Не менш важливими є питання посилення фінансової спроможності муніципальної влади шляхом створення позитивних і негативних стимулів у формуванні власних доходів у бюджеті, вдосконалення механізмів зарахування податку на доходи фізичних осіб, перегляду дотацій.

Адже серед практиків висловлюється позиція, що якщо податок на доходи фізичних осіб це державний податок, який закріплюється за місцевими бюджетами для фінансування саме делегованих повноважень, то дотацію вирівнювання слід модернізувати в дотацію солідарності (практикується в європейських державах, що відповідає політиці згуртованості ЄС – кошти на дотації бідним громадам беруться за рахунок вилучень із багатих, де держава виступає лише регулятором таких відносин) з обов'язковим включенням Києва до системи вирівнювання, щоб усунути політичні маніпуляції [224].

Водночас така практика витребує нормативного розмежування повноважень між муніципальною владою та державною, а відтак і реального прорахунку вартості виконання делегованого повноваження. В цьому контексті варто виробити насамперед систему повноважень муніципальної влади структурно диференційовану за базовими класифікаційними групами (в основі яких будуть критерії, зокрема: за належністю повноважень; за фінансуванням повноважень; за розрахунком обсягу повноважень; за сферами; за способами реалізації та інші), що буде відповідати Європейській хартії місцевого самоврядування та розробити й затвердити обґрунтовану методику обрахування вартості виконання делегованих повноважень з кореляцією на індекс податкоспроможності бюджету, коригуючих коефіцієнтів, субвенцій тощо.

Незважаючи на те, що Європейський Парламент відзначив ефективність реформування організації муніципальної влади, а реформу визнав як одну з найуспішніших в Україні, в цій сфері є ще багато проблемних питань виявлених правовою діагностикою стану організації муніципальної влади, які не дістали належного розв'язання в ході десятирічного незавершеного реформування. Так недосягнуто оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування; не прийнято закони щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування та про місцевий референдум, не оновлено закони про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації.

Попри дію правового режиму воєнного стану Україна продовжує реформування муніципальної влади. Продовжуваність та поглиблення реформування відіграє важливу роль не тільки в умовах війни (спостерігається процес активізації відновлення деокупованих територіальних громад). Не менш важливе значення воно має й для формування стратегії повоєнної відбудови України.

Затверджений 26 березня 2024 р. План заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024-2027 роки, окреслив нові завдання з реалізації реформи серед, зокрема: регулювання окремих питань адміністративно-територіального устрою; переформатування місцевих держадміністрацій в органи префектурного типу; відновлення діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на деокупованих територіях; розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності; посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування для забезпечення здійснення визначених законодавством повноважень; формування професійної конкурентної служби в органах місцевого самоврядування; створення умов для залучення жителів до прийняття управлінських рішень на

місцях, розвиток форм прямого народовладдя; посилення інституційної спроможності асоціацій органів місцевого самоврядування; закріплення результатів реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Конституції України.

Аналіз цих завдань четвертого етапу реалізації реформи організації муніципальної влади свідчить про те, що цей план заходів спрямований на усунення недоліків, які були допущені на попередніх етапах та розв'язання завдань котрі так і не були розв'язаними. Його належне виконання має опосередковувати перехід організації муніципальної влади на новий якісний рівень, що буде відповідати європейським стандартам та муніципальному інтересу.

Водночас в умовах сьогодення та перспективі розвитку суспільних відносин, одним із завдань правової реформи має бути цифровізація організації муніципальної влади.

І зважаючи на цифрову трансформацію суспільства, яка спостерігається останніми роками, організація муніципальної влади має опиратися на цифрові технології та інновації, з огляду на те, що у «державному секторі України цифрові технології – це один із основних напрямків реформування державного управління» [263, с. 194].

Цифровізація розглядається як системний підхід до використання наявних цифрових ресурсів, пов'язаних з великими базами даних, які формуються, і власниками яких є органи місцевого самоврядування. Впровадження цифрових технологій може забезпечити підвищення ефективності місцевого самоврядування, конкурентоспроможності та економічного розвитку громад [30, с. 99–100].

Водночас для впровадження муніципальної цифровізації слід розв'язати проблемні питання пов'язані з інтернет-інфраструктурою, цифровою освіченістю, запровадженням цифрових технологій в роботі органів муніципальної влади, цифровою безпекою та іншим.

Не менш важливим для ефективності реформування організації муніципальної влади є розробка та легалізація нового термінологічного ряду муніципальної сфери (про що йшлося в підрозділі 1.2.). Потребують удосконалення положення щодо відповідальності суб'єктів муніципальної влади за прийняті ними рішення та бездіяльність щодо належної реалізації муніципального інтересу на користь місцевого населення.

За умови відсутності в аналізованих вище програмних реформаційних документах підстав та процедури притягнення до відповідальності за невиконання чи неналежне виконання суб'єктами повноважень щодо створення правових інструментів забезпечення виконання завдань передбачених реформою, варто внести такі положення до відповідних нормативно-правових актів.

Ці та інші способи розв'язання проблемних питань мають бути спрямовані на вдосконалення організації муніципальної влади сучасної України, опосередковувати цілісний процес та забезпечувати умови для належної реалізації муніципального інтересу у відповідності до європейських стандартів.

Висновки до розділу 3

За результатами дослідження стану організації муніципальної влади в сучасній Україні та засобів його вдосконалення сформульовано такі підсумкові положення, висновки, рекомендації і пропозиції:

Для проведення належного наукового аналізу стану організації муніципальної влади сучасної України виникла необхідність визначити поняття «стан організації муніципальної влади сучасної України» як поточну системно-структурну та функціональну характеристику потенціалу муніципальної влади сучасної України.

З'ясовано, що фіксація, проблеми та удосконалення стану організації муніципальної влади сучасної України вимагає правової діагностики. Це

зумовило необхідність у виявленні характеристики правової діагностики, зокрема її конструкції та поняття.

Встановлено, що основними ознаками правової діагностики, зокрема є: діяльністю уповноважених суб'єктів спрямованою на опис й оцінку фактичного стану правових об'єктів; сукупністю дій щодо опису та оцінки стану об'єкта за визначеними параметрами; її мета полягає в описі стану, виявленні відхилень у функціонуванні об'єктів від діючих стандартів (моделей); результатом є формування планово-прогнозних висновків для пошуку способу подальшого удосконалення.

Відповідно під правовою діагностикою розуміється діяльність уповноважених суб'єктів спрямована на опис й оцінку фактичного стану правових об'єктів з метою виявлення відхилень у їх функціонуванні від діючих стандартів (моделей) та прийняття рішення для подальшого удосконалення.

Виявлені й характерні для правової діагностики складові, а саме: об'єкт діагностування (державно-правові явища і процеси); діагностична модель об'єкта діагностування; мета діагностування (виявлення реального стану правових явищ та процесів для їх вдосконалення); завдання діагностики (виявлення відхилень у структурі та/або функціонуванні об'єктів від діючих стандартів (моделей)); уповноважений на діагностування суб'єкт (публічний чи/та інший суб'єкт); діагностична діяльність (стадії, дії тощо); система засобів діагностування (опис, скринінг, аналіз, оцінка тощо); документування результатів.

Встановлено особливості правової діагностики стану організації муніципальної влади в сучасній Україні, а саме: її об'єктом є організація муніципальної влади сучасної України; мета полягає у виявленні реального стану організації муніципальної влади сучасної України; завдання – виявлення відхилень у структурно-інституційних, функціональних параметрах організації муніципальної влади від європейських стандартів, які виступають діагностичною моделлю об'єкта діагностування та закріплені Європейською хартією місцевого самоврядування та сформованої методологічної схеми

(підрозділ 1.2.); суб'єкт діагностування –державні чи/та недержавні уповноважені суб'єкти; діагностична діяльність здійснюється відповідно до встановленої процедури з використанням доцільної системи засобів діагностування, які дадуть змогу отримати об'єктивну інформацію про поточний стан, ключові проблеми організації муніципальної влади сучасної України, причини та динаміку змін, спрогнозувати подальші перспективи та засоби її удосконалення; документування результатів у формах, що мають юридичні чи аналітичні наслідки.

Сформульовано поняття правової діагностики стану організації муніципальної влади в сучасній Україні як діяльності уповноважених суб'єктів спрямованої на опис та оцінку фактичного стану організації муніципальної влади, виявлення відхилень від діючих європейських стандартів та мети її функціонування задля подальшого удосконалення.

Використання авторського поняття правової діагностики стану організації муніципальної влади в сучасній Україні та її складових, дало змогу встановити, що сучасний стан організації муніципальної влади є неоднорідним в межах території держави, перманентно-перехідним й формується під дією програмних правових механізмів опосередкованих діагностичною моделлю організації муніципальної влади закріпленою в європейських стандартах та мети її функціонування. Стан організації муніципальної влади сучасної України на цьому етапі розвитку держави ще властиві суттєві недоліки структурно-функційного, фінансово-економічного, нормативно-регламентарного, кадрового характеру.

Виявлені в процесі діагностування стану організації муніципальної влади сучасної України проблеми стали інформаційним матеріалом для вибору засобів їх розв'язання в процесі реформування.

В роботі розмежовано поняття «правова реформа організації муніципальної влади сучасної України», «правове реформування організації муніципальної влади сучасної України», які співвідносяться як ціле та частина, матеріальне та процесуальне. Констатовано, що кожна модель правової реформи

опосередкована метою, завданнями, які конкретизуються в повноваженнях визначеного кола суб'єктів й спрямовані на досягнення мети в процесі реформування. Водночас правове реформування відображає процес досягнення мети правової реформи і як самостійне правове явище безпосередньо впливає на об'єкт шляхом істотної зміни (чи удосконалення) всіх (чи основних) параметрів його організації за допомогою правових інструментів без порушення основ конституційного ладу.

Відповідно правова реформа організації муніципальної влади сучасної України – це обумовлена муніципальним інтересом та європейськими стандартами у сфері місцевого самоврядування обґрунтована потреба істотних змін структурно-функціональних, фінансово-економічних аспектів муніципальної влади без порушення основ конституційного ладу.

А правове реформування організації муніципальної влади сучасної України – це цілісний, послідовний процес спрямований на розв'язання завдань зумовлених метою правової реформи організації муніципальної влади. Правове реформування організації муніципальної влади сучасної України опосередковує сукупність правових інструментів (засобів), завдяки яким досягається мета реформи.

Встановлена потреба у внесенні відповідних положень до джерел права, зокрема: в частині фіксації відповідальності за невиконання чи неналежне виконання суб'єктами повноважень щодо створення правового інструментарію впровадження змін чи удосконалення організації муніципальної влади сучасної України на засадах субсидіарності та спроможності базового рівня муніципальної влади; щодо відповідальності суб'єктів муніципальної влади за прийняті ними рішення та бездіяльність щодо використання інструментів розвитку територій громад, належної реалізації муніципального інтересу на користь місцевого населення загалом.

Наголошується на необхідності, а саме: коригування методики формування спроможних територіальних громад в частині числових значень критеріїв оцінки рівня спроможності; визначення реальних критеріїв оцінки

ефективності місцевих бюджетів; розробки відповідних критеріїв оцінки та затвердження методології вимірювання фінансової спроможності муніципальної влади базового рівня, яка дасть змогу здійснювати аналіз ефективності місцевих бюджетів, функціонування органів муніципальної влади з врахуванням фінансово-економічних, інфраструктурних та демографічних параметрів відповідної територіальної громади; посилення фінансової спроможності муніципальної влади шляхом створення позитивних і негативних стимулів у формуванні власних доходів у бюджеті, вдосконалення механізмів зарахування податку на доходи фізичних осіб, перегляду дотацій.

Запропоновано (в контексті нормативного розмежування повноважень між муніципальною владою та державною, прорахунку вартості виконання делегованого повноваження) використовувати диференційовану за базовими класифікаційними групами (в основі яких будуть критерії, зокрема: за належністю повноважень; за фінансуванням повноважень; за розрахунком обсягу повноважень; за сферами; за способами реалізації та інші) систему повноважень муніципальної влади. На цій основі розробити й затвердити обґрунтовану методику обрахування вартості виконання делегованих повноважень з кореляцією на індекс податкоспроможності бюджету, коригуючих коефіцієнтів, субвенцій тощо.

Аргументовано потребу в муніципальній цифровізації та розв'язанні проблемних питань пов'язані з її запровадженням (покращення інтернет-інфраструктури, підвищення рівня цифрової грамотності, збільшення обсягу використання цифрових технологій в роботі органів муніципальної влади, цифровою безпекою та іншим). Наголошується необхідність легалізації нового термінологічного ряду муніципальної сфери; активізації наукових досліджень проблем функціонування муніципальної влади сучасного періоду; уточнення низки понять та правових конструкцій у цій сфері, які б відповідали сучасним реаліям та інше.

Все це дасть змогу розв'язати проблемні питання організації муніципальної влади сучасної України, реформувати й удосконалити її стан у відповідності до європейських стандартів.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі вирішено важливу наукову проблему, яка полягає в обґрунтуванні основних концептуальних положень щодо організації муніципальної влади в сучасній Україні як цілісного процесу.

1. Стан наукового опрацювання організації муніципальної влади в сучасній Україні носить фрагментарний характер, попри те, що вітчизняна та зарубіжна наука оперує деяким науковим доробком з окремих питань дисертаційної проблематики. Конституційно-правові та прикладні питання організації муніципальної влади в сучасній Україні як цілісного процесу з врахуванням державотворчих процесів, реформування сфери територіальної організації публічної влади в сучасній Україні та повномасштабної війни на території України й функціонування муніципальної влади в режимі воєнного стану залишаються малодослідженими, поза належною увагою вітчизняної юридичної науки.

2. Аналіз організації муніципальної влади в сучасній Україні як цілісного процесу здійснювався на базі сформованої в цій роботі методології. Основою методологічної концепції цього дослідження стало правовідношення «колективні (спільні) потреби населення територіальної громади – муніципальний інтерес», яке виступає як детермінантом, так і критерієм організації муніципальної влади в сучасній Україні. А сформований методологічний інструментарій дав змогу скоригувати та виробити поняттєво-категоріального апарат, що відповідає сучасним реаліям, уточнити низку понять чи сформулювати нові, одержати підсумкові положення, висновки, рекомендації і пропозиції.

3. На основі поглибленого аналізу виявлено й охарактеризовано основні ознаки муніципальної влади сучасної України, зокрема: вона є легітимною формою публічної влади; детермінована колективними (спільними) потребами населення територіальної громади; спрямована на реалізацію муніципального інтересу; здійснюється в межах муніципальних утворень; має нормативно

визначену інституційну структуру, елементи якої наділені повноваженнями; володіє необхідною автономією для належного здійснення своїх завдань та функцій.

На основі цих ознак сформульовано поняття муніципальної влади сучасної України як легітимного муніципального механізму регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ спрямованого на реалізацію муніципального інтересу на засадах відносної автономії в межах Конституції та законів України.

4. Розкрито особливості взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою, які регламентовані Конституцією та законами України й виявляються в її основних ознаках та видових характеристиках, формах здійснення. Встановлено основні ознаки взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою, які виявляються в такому: вона є узгодженою публічною діяльністю; здійснюється з метою задоволення колективних (спільних) потреб населення територіальної громади; обумовлена інституційно-структурною організацією публічної влади; має нормативне закріплення; є виразником муніципального інтересу в повноваженнях органів муніципальної та державної влади; реалізується в межах муніципальних утворень на засадах відносної автономії муніципальної влади. На їх основі сформульовано поняття взаємодії муніципальної влади сучасної України державною владою.

В ході дослідження взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою встановлено, що в її основі лежить муніципальний інтерес, реалізація якого опосередковує їх взаємні відносини, які складаються в процесі сприяння місцевими державними адміністраціями виконанню органами муніципальної влади власних повноважень щодо реалізації колективних (спільних) потреб населення територіальних громад та під час розгляду питань, які стосуються компетенції органів місцевих державних адміністрацій чи зачіпають інтереси муніципальної влади; в процесі здійснення спільних програм чи спільної реалізації установчої компетенції; в процесі взаємного делегування повноважень та їх виконання.

Виокремлено види взаємодії муніципальної влади сучасної України з державною владою, а саме: територіальну, інституційну та предметну (компетенційну), які здійснюються у правовій формі (змістом якої є правова діяльність пов'язана з виконанням юридично значущих дій у зазначеному законом порядку, фіксацією рішень і дій органів публічної влади, що мають юридичний зміст в акті нормативно-правового характеру з метою вирішення питань місцевого значення) та організаційно-правовій формі (змістом якої є нормативно фіксована діяльність не пов'язана з юридичними наслідками).

5. Правове регулювання організації муніципальної влади в сучасній Україні є багаторівневим (міжнародне нормативно-договірне, конституційне, законодавче, підзаконне), що обумовило комплексний підхід до його розгляду як цілісної системи, яка охоплює сукупність різноманітних за юридичною силою, взаємоузгоджених нормативно-правових актів, які є основою та формоутворюючим чинником організації муніципальної влади в сучасній Україні, створюють правовий простір для її функціонування та розвитку.

Система правового регулювання організації муніципальної влади в Україні формувалася під дією програмних документів в межах таких етапів, зокрема: доконституційний – охоплює кінець 1990 року – середина 1996 року; конституційно-початковий – з 28.06.1996 року й до 2014 року; конституційно-новітній – 01.04.2014 року і до нині. Воно структурно охоплює, зокрема: а) загальні засади організації муніципальної влади в сучасній Україні; б) порядок набуття представницьких повноважень; в) правовий статус елементів інституційної структури муніципальної влади сучасної України; г) компетенцію та повноваження органів та посадових осіб муніципальної влади в певних галузях; г) матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

6. Встановлено, що модель організації муніципальної влади в сучасній Україні є системною моделлю перехідного типу, яка відображає, зокрема:

- інгресію нової філософії у її архітектоніці;
- синтез принципово нових здатностей обумовлених реалізацією принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в національне

законодавство, зокрема: 1) принципу реальності місцевого самоврядування; 2) принципу децентралізації владних повноважень зі збереженням унітарного державного устрою; 3) принципу субсидіарності; 4) принципу правової, організаційної і фінансової самостійності органів місцевого самоврядування; 5) принципу пропорційності; 6) принципу територіальних кордонів органів місцевого самоврядування;

– адаптацію послідовності формування моделі організації муніципальної влади у різних напрямках (системно-структурному, функціональному, процедурно-організаційному, фінансовому).

За допомогою системного підходу виявлено основні властивості моделі організації муніципальної влади в сучасній Україні, які розкривають її сутність і характер як самобутньої моделі організації муніципальної влади, яка виявляється в таких її основних ознаках, а саме: є системною моделлю перехідного типу; їй притаманні загальні параметри, що властиві сучасним моделям організації муніципальної влади (багатофакторність, цілеспрямованість, композиційність, комбінаторність, інгресивність, селективність, кореляційність); є унікальною, гнучкою та перманентною формою організації; алгоритм її формування обумовлений колективними (спільними) потребами населення громади та євроінтеграційними процесами; орієнтована на реалізацію муніципального інтересу; структура і процеси опосередковані цілеспрямованістю муніципальної влади; базується на індивідуальних параметрах організації сучасної України; відповідає новітнім європейським підходам до формування архітекtonіки муніципальної влади; є об'єктивним результатом реформаційних процесів; містить інноваційні аспекти належного врядування; має високий рівень адаптивності до взаємодії з місцевими органами виконавчої влади.

Таким чином модель організації муніципальної влади сучасної України – це обумовлена державотворчими процесами та колективними (спільними) потребами населення громади архітекtonіка муніципальної системи достатня для досягнення цілеспрямованості шляхом реалізації муніципального інтересу.

7. В ході аналізу організації муніципальної влади в сучасній Україні з'ясовано, що необхідним засобом встановлення її стану є постійна правова діагностика всіх її параметрів.

В роботі обґрунтовано особливості правової діагностики стану організації муніципальної влади в сучасній Україні, а саме: її об'єктом є організація муніципальної влади сучасної України; мета полягає у виявленні реального стану організації муніципальної влади сучасної України; завдання – виявлення відхилень у структурно-інституційних, функціональних параметрах організації муніципальної влади від європейських стандартів, які виступають діагностичною моделлю об'єкта діагностування та закріплені Європейською хартією місцевого самоврядування та сформованої методологічної схеми (підрозділ 1.2.); суб'єкт діагностування – державні чи/та недержавні уповноважені суб'єкти; діагностична діяльність здійснюється відповідно до встановленої процедури з використанням доцільної системи засобів діагностування, які дадуть змогу отримати об'єктивну інформацію про поточний стан, ключові проблеми організації муніципальної влади сучасної України, причини та динаміку змін, спрогнозувати подальші перспективи та засоби її удосконалення; документування результатів у формах, що мають юридичні чи аналітичні наслідки.

Використання авторського поняття правової діагностики стану організації муніципальної влади в сучасній Україні та її складових, дало змогу з'ясувати, що сучасний стан організації муніципальної влади в сучасній Україні є перманентно-перехідним, неоднорідним в межах території держави, з суттєвими недоліками інституційно-структурно-функційного, фінансово-економічного, нормативно-регламентарного, кадрового характеру, оскільки організація муніципальної влади на цьому етапі розвитку держави Україна перебуває у процесі переходу до діагностичної моделі організації муніципальної влади в сучасній Україні. Виявлені в процесі діагностування стану організації муніципальної влади сучасної України проблеми стали інформаційним матеріалом для вибору засобів їх розв'язання.

8. Встановлено, що основним засобом удосконалення організації муніципальної влади в сучасній Україні та приведення її у відповідність до параметрів діагностичної моделі є правова реформа організації муніципальної влади сучасної України, в межах якої відбувається процес правового реформування спрямований на досягнення мети реформи за допомогою правових інструментів (засобів). Відповідно запропоновано низку правових засобів розв'язання виявлених в процесі дослідження організації муніципальної влади в сучасній Україні проблем та розроблено пропозиції щодо їх вдосконалення, зокрема:

– внести доповнення до ч. 2 ст. 45 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в частині фіксації відповідальності за невиконання чи неналежне виконання суб'єктами повноважень щодо створення правового інструментарію впровадження змін чи удосконалення організації муніципальної влади сучасної України на засадах субсидіарності та спроможності базового рівня муніципальної влади;

– внести доповнення до ст. 75 та ст. 78, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо посилення відповідальності уповноважених суб'єктів муніципальної влади за прийняті ними рішення та бездіяльність щодо використання інструментів розвитку територій громад, належної реалізації муніципального інтересу на користь місцевого населення загалом; передбачити за такі діяння порядок дострокового припинення повноважень.

– необхідно коригувати Методики формування спроможних територіальних громад в частині числових значень критеріїв оцінки рівня спроможності; визначення реальних критеріїв оцінки ефективності місцевих бюджетів; розробки відповідних критеріїв оцінки та затвердження методології вимірювання фінансової спроможності муніципальної влади базового рівня, яка дасть змогу здійснювати аналіз ефективності місцевих бюджетів, функціонування органів муніципальної влади з врахуванням фінансово-економічних, інфраструктурних та демографічних параметрів відповідної територіальної громади; посилення фінансової спроможності муніципальної

влади шляхом створення позитивних і негативних стимулів у формуванні власних доходів у бюджеті, вдосконалення механізмів зарахування податку на доходи фізичних осіб, перегляду дотацій;

– розробити й затвердити обґрунтовану методику обрахування вартості виконання делегованих повноважень з кореляцією на індекс податкоспроможності бюджету, коригуючих коефіцієнтів, субвенцій тощо;

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексіс де Токвіль. Про демократію в Америці. Переклад з франц. К., 1999. 590 с.
2. Альошина Н.М. Територіальна громада як суб'єкт права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2014. 22 с.
3. Алтуніна О.М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. *Форум права*. 2009. № 3. С. 8–13 URL: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09aomomc.pdf>
4. Антонюк О.М. Взаємодія органів виконавчої влади на базовому рівні у процесі оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. Випуск 71. 2022. С. 210-215
5. Ахмеров О. О. Європейський досвід формування та реалізації муніципальної політики: інституціональний вимір: дис. канд. політ. наук: 23.00.02. Одеса. 2021. 184 с.
6. Бабак А. З добровільної фази об'єднання громади ми переходимо до об'єднання, заснованого на спроможності. 2021. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11593>
7. Бабій Ю.Ю. Муніципальна влада сучасної України: конституційно-правові питання. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2023. Вип. 2 (102). С. 13-24.
8. Баймуратов М. Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 41-44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VAPSV_2018_1_8
9. Баймуратов М. О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса: АО БАХВА, 2003. 192 с.
10. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 4–11.

11. Барановська Т.М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ управління: 25.00.02. Харків, 2017. 20 с.
12. Барінова Д.С., Нестеренко В.В., Валюшко І.В. Проблеми перерозподілу повноважень між районними та базовим рівнями місцевого самоврядування в сучасних умовах. *Національний інститут стратегічних досліджень*. 2021. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/rehionalnyu-rozvytok/problemy-pererозpodilu-povnovazhen-mizh-rayonnym-ta-bazov>
13. Батанов О.В. Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1. С. 22-29
14. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2011. 34 с.
15. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
16. Батанов О.В. Народовладдя та муніципальна влада: феноменологія співвідношення і взаємодії. *Право України*. № 10. 2019. С. 175-194.
17. Батанов О.В. Проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 88-91.
18. Батанов О.В. Сучасний муніципалізм в Україні у контексті інституціоналізації суб'єктно-об'єктного складу місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 87-91
19. Батанов О.В. Тенденції розвитку муніципального права в умовах сьогодення. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: Збірник тез доповідей шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ, 2022. С. 31-49.

20. Батанов О.В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права. *Право України*. 1998. №8. С.21-24.
21. Бержель, Жан-Луї. Загальна теорія права. Київ: Вид. «КНТ», 2021. 464 с. URL: <https://jurkniga.ua/contents/obshchaya-teoriya-prava.pdf>
22. Берназюк Я. Звернення до адміністративного суду з метою захисту інтересів територіальної громади є невід'ємним правом органу місцевого самоврядування. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/presentr/zmi/867284/>
23. Бойко Ю. В. Становлення та розвиток сучасних концепцій місцевого самоврядування в Україні та країнах-членах ЄС. *Держава право. Юридичні і політичні науки*. 2010. Вип. 49. С. 185-191.
24. Бойченко В. С. Сутність процесу реформування управління розвитком регіону. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2015. № 3. С. 29-33.
25. Бондаренко І. О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2013. 17 с.
26. Бондаренко Н. О. Соціальна діагностика : підручник. К., 2021. 248 с.
27. Бондарчук Л. В., Урбанович В. А. взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. *Журнал науковий огляд*. № 11 (21). 2015. С. 1-9.
28. Борденюк В. І. місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. К.: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
29. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02. 2009.
30. Бородін Є., Піскоха Н., Демошенко Г. Проблеми і переваги цифровізації місцевого самоврядування. *Аспекти публічного управління*. Том 9. № 4. 2021. С. 95-103

31. Бортник Н., Єсімов С. Сутність взаємодії органів публічної влади в сфері організації автотранспортного обслуговування населення України. 2017. С. 72-79. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13308/13.pdf>
32. Бортнікова А. В. Місцеве самоврядування на Волині: суспільно-політичні традиції і сучасний процес децентралізації: монографія. Луцьк: Вежа-Друк, 2018. 372 с.
33. Бриль К. І. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації державної влади в Україні: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 413 с.
34. Буглак С. Ю. Види відносин та сфери, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і ПРАВО*. №12. 2018. С. 166-171.
35. Буглак Ю. О. Напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Випуск 3. Том 1. 2018. С. 128-133.
36. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text>
37. Вайс Керол Г. Оцінювання: методи дослідження програм і політики. За ред. О. Кілієвича. К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2000. 671 с.
38. Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. К.: Юридична думка, 2012. 1020 с.
39. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.: Ірпінь ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
40. Величко В. Європейський досвід організації місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «ПРАВО». Випуск 20. 2015. С. 59-64.

41. Верескун М. В., Захаров С. В. Організаційна діагностика як фактор розвитку промислових підприємств. *Ефективна економіка*. № 7. 2017. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5682>
42. Взаємодія та взаєморозуміння як етичні процеси. 2010. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/culture/10417/>
43. Виборчий кодекс України: Закон; Кодекс від 19.12.2019р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
44. Визначення потреб населення. Таїровська селищна рада. 2022. URL: <https://tairovska-gromada.gov.ua/ocinka-potreb-gromadi-15-44-21-14-01-2022/>
45. Висоцький О. Ю. Влада. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т.2: Філософія права. Х.: Право, 2017. С. 105-109.
46. Вовк О. Й. Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Право і суспільство*. № 4. 2018. С. 19-27.
47. Галунько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4. С. 178–182. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gvvvar.pdf>
48. Глипка А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 180-189.
49. Глосарій термінів Європейського Союзу. URL: http://europa.dovidka.com.ua/p.html#_Тос90362348
50. Головка В. В. ВЛАДА. Енциклопедія історії України: Т. 1: А-В / Редкол.: В. А. Смолій та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во «Наукова думка», 2003. 688 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Vlada_
51. Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць*. 2011. № 1 (9). С. 147–155.

52. Гончарова К. А. Організаційно-правові форми місцевого самоврядування в Україні та США: порівняльно-правове дослідження. дис. ... доктора філософії: 081 – Право. Одеса, 2022. 218 с.

53. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження*. № 1. 2021. С. 22-40.

54. Горник В. Г. Механізм розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування: фінансовий аспект. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. Том 28 (67). № 1. 2017. С. 40-45.

55. Горобець Н. О. Сучасний стан децентралізації публічної влади в Україні. *Харківський національний університет внутрішніх справ: 25 років досвіду та погляд у майбутнє (1994–2019 рр.)*: зб. тез доп. на міжнар. наук.-практ. конф. до 25-річчя створення ун-ту (м. Харків, 22 листоп. 2019 р.). Харків, 2019. С. 121-122.

56. Григор'єв В. А. Становлення публічної (самоврядної) влади в Україні. автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.13. Одеса, 2002. 20 с.

57. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. № 2. С. 58–64.

58. Гришко С. М. Інтереси держави та територіальних громад на місцевому рівні в Україні: теоретичне розуміння. *Інвестиції: практика та досвід*. № 13-14. 2021. С. 125-130.

59. Грובהва В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2013. 22 с.

60. Гураль П. Реформи місцевого самоврядування в Україні та Республіці Польща. URL: <http://surl.li/eyfko>

61. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2009. 44 с.

62. Гусарєв С. Д. Діяльнісний підхід у структурі методології сучасного правознавства. *Альманах права*. 2011. Вип. 2. С. 29-33.

63. Данко С., Нитка В. Муніципалітети, повіти та префекти: що очікувати від реформи? *Голос України*. 2020. URL: <http://www.golos.com.ua/article/330212>

64. Дейвід Янг. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. Огляд. 2020. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/720/Ukrainian_finalver_bluebook_compressed.pdf

65. Делія Ю.В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. К., 2003. 20 с.

66. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.06.2016 № 688-2016-р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80#Text>

67. Деякі питання реформування державного управління України Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Стратегія, План [...] від 24.06.2016 № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. С. 36, стаття 1919.

68. Долженков О. О., Гжибовська Т. С. Статус обласних рад у системі здійснення місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. № 2 (83). 2021. С. 146-150.

69. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

70. Дробуш І. В. Концепції місцевого самоврядування та муніципальна реформа в Україні: питання теорії та практики. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1. 2014. С. 28-32.

71. Дробуш І.В. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2018. № 2(18). С. 1-13. URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.

72. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2017. 478 с.

73. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К.: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2002. 14 с.

74. Дурман О. Л. Правова характеристика статусу депутатів місцевих рад в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2019. Том 30 (69). № 6. С. 95–101.

75. Дутченко В. В., Аркелян М. Р., Завальнюк В. В. Герменевтика права: розвиток юриспруденції: навч. посіб. Одеса: Фенікс, 2014. 184 с.

76. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України: наук. ред. Колегія: Ю. В. Ковбасюк та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.

77. Енциклопедія сучасної України. Т. 4: «В»–«Вог» / Гол. редкол.: І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2005. 700 с. URL: <https://esu.com.ua/article-35055>

78. Етимологічний словник української мови: у 7 т. / [редкол. О. С. Мельничук та ін.] К.: Наук. думка, 1983. Т. 6. 2012. 568 с.; К.: Наукова думка, 1985. Т. 2. 572 с.

79. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія; Міжнародний документ № 994_036 від 15.10.1985.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

80. Євтушенко О.Н. Державна влада і місцеве самоврядування: теорія і методологія взаємодії. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: філософія, філософія права, політологія, соціологія. № 1. 2009. С. 163-174.

81. Євтушенко О., Лушагіна Т. Концепція М. Драгоманова щодо ролі самоврядної громади в системі державних відносин. *Наукові праці. Державне управління*. Політологія. Том 130. Випуск 117. 2010. С. 32-36.

82. Загальна декларація прав людини: Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948 № 995_015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_015

83. Звіт голови Івано-Франківської обласної державної адміністрації щодо здійснення повноважень, делегованих Івано-Франківською обласною радою Івано-Франківській обласній державній адміністрації. 2021. URL: <https://www.if.gov.ua/publiczni-zviti>

84. Звіт за визначенням визначення потреб у соціальних послугах населення Фастівської міської територіальної громади. 2024. URL: <http://fastiv-rada.gov.ua/zvit-za-vyznachenniam-vyznachennia-potreb-u-sotsialnykh-posluhakh-naselennia-fastivskoi-miskoi-terytorialnoi-hromady/>

85. Золотоноша О. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. № 2. 2020. С. 198-202.

86. Ідесіс І. В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2016. 222 с.

87. Історія економічних учень. Підручник Л.Я. Корнійчук, Н.О. Татаренко, А.М. Поручник та ін. К.: КНЕУ, 1999. 564 с.

88. Калиновський Б.В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: дис... канд. юрид. наук. Київ, 2004.

89. Калиновський Б.В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2017. 41 с.

90. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2017. 492 с.

91. Калінкін А.С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики. автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2016. 22 с.

92. Кампо В. Місцеве самоврядування в Україні. Київ: Ін Юре, 1997. 306 с.

93. Касс Р. Санстейн. Легітимність конституційних судів: замітки про теорію та практику. *Конституційне право: східноєвропейський огляд*. 1997. № 2. С. 31-35.

94. Кириченко В. Є. Теоретичні концепти місцевого самоврядування – пошук природи. *Вісник пенітенціарної асоціації України..* 2018. № 2 (4). С. 61-69.
95. Ковальчук В. Демократія участі як джерело легітимності державної влади. *Вибори та демократія.* 2011. № 2 (28). С. 25-33.
96. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Сурмін Ю.П. Державне управління: підручник у 2-х т. К., Дніпропетровськ: НАДУ. 2012. Т.1. 564 с.
97. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2017. 20 с.
98. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2017. 236 с.
99. 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».* Вип. 20. 2015. С. 257-261.
100. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show>
101. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посіб. 2-е вид., допов. і перероб.; за заг. ред. В.О. Ріяки. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 544 с.
102. Коліушко І. Діалоги про перспективи діяльності районних рад: матеріали круглого столу (м. Київ, 10 серпня 2023 рік) URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3744232-perspektivi-dialnosti-rajonnih-rad.html>
103. Копил Б.К. Організація місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Харків, 2012. 229 с.

104. Король В.С. Адміністративна реформа та перспективи розвитку місцевого самоврядування. *Науковий журнал: «Моделювання регіональної економіки»*. № 1 (25). Івано-Франківськ, 2015. С. 285-295.
105. Кравченко В.В. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та їх імплементація в законодавстві України в контексті реформи місцевого самоврядування. *Вісник АПСВТ*. 2016. № 3-4. С. 56-59.
106. Кравченко Ю., Чечель В. Легітимність політичної влади й можливість її досягнення. *Політологічні читання*. 1993. № 2. С. 41-58.
107. Кравчук Л.М. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави. *Актуальні проблеми управління територіями в Україні: матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 26-27 листопада 1992 р.)* К., 1993. С. 11.
108. Кривицький Ю.В. Роль правової реформи в забезпеченні правового розвитку у воєнний і післявоєнний періоди. *Альманах права*. Випуск 13. 2022. С. 241-246.
109. Крижановський А. Ф. Правові реформи і правовий порядок в Україні: чи буде використаний потенціал синергії? *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2021. № 49. С. 4-7. DOI <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.49.1>
110. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 1999. 250 с.
111. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: теорія і практика: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2010. 44 с.
112. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 558 с.
113. Кубко А. Є. Державні інтереси і права людини: деякі питання співвідношення. *Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 162-166.
114. Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування в Україні. *Вісник УАДУ*. 1998. № 2. С. 186–194.

115. Куян І. До питання про публічність і суверенність державної влади. *Право України*. № 11. 2009. С. 52-57.
116. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр.: 25.00.04. Запор., 2010. 40 с.
117. Лазор О.Д. Теоретико-методологічна основа інституту публічної самоврядної влади. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2010. № 2. С. 149-159.
118. Легка О. Динамічне юридичне тлумачення: практика Європейського суду з прав людини. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 119–123.
119. Лелеченко А.П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 3. 2011. С. 266–268.
120. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. К.: 2017. 110 с.
121. Ленгер Я.І. Взаємодія органів публічної влади як спосіб попередження та розв'язання муніципально-правової колізії. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3. 2017. С. 36-38. URL: http://lsey.org.ua/3_2017/10.pdf
122. Ленгер Я. І. Реформування правової системи України як засіб підвищення її ефективності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2007. 20 с.
123. Литовченко І.В. Інституційна структура суспільства: соціально-філософський аналіз. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2016. Вип. 9. С. 64-66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprfc_2016_9_18
124. Локтєв В. М. Взаємодія (фізика). Велика українська енциклопедія. URL: [https://vue.gov.ua/Взаємодія_\(фізика\)](https://vue.gov.ua/Взаємодія_(фізика))
125. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): монографія. К., 2003. 304 с.

126. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: монографія. Х.: Одісей, 2006. 352 с.
127. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадського суспільства: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2008. 40 с.
128. Любченко П.М. Муніципальне право України: навч. посібник. Харків: ФІНН, 2012. 496 с.
129. Любченко П. М. Підсистеми публічної влади: правове регулювання їх взаємодії. *Проблеми законності*. 1999. Вип. 40. С. 38-44.
130. Мазур Г. П. Державно-правові погляди І. І. Петрункевича: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2006. 21 с.
131. Майданник О.О. Місцеве самоврядування: концептуальні основи, конституційно-правове регулювання в Україні. *Вісник АПСВТ*. 2016. № 3-4. С. 68-69.
132. Майданик О. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування. *Вісник АПСВТ*. 2018. № 1. С. 55-59.
133. Максакова Р.М. Конституювання інституту місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний науковий журнал*. № 5. 2015. С. 45-48.
134. Максакова Р.М. Публічна влада: поняття, ознаки, форми. *Держава та регіони Серія: Право*. 2015. № 3 (49). С. 3-8.
135. Малишев Б.В. Правова реформа: поняття, ознаки, види. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 3. С. 19–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju_2011_3_5
136. Маліков С. В. Принципи місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2012. 21 с.
137. Маляренко В.Т. Про публічність і диспозитивність у кримінальному судочинстві України та їх значення. 2013. URL: [https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/21F75EA2D8EAED69C2257AF4003AD3DF](https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/21F75EA2D8EAED69C2257AF4003AD3DF)

138. Маслов А.О. Інституційна структура та її еволюція у творчості Дагласа Норта. Київ: КНЕУ, 2010. С. 80-91.
139. Мелащенко В.Ф. Основи конституційного права України: курс лекцій. Київ: Вентурі, 1995. 240 с.
140. Мельничук В. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади. *Вісник Прикарпатського університету*. Політологія. Випуск 13. 2019. С. 111-118.
141. Мельничук В.І. Регіональні особливості реформування місцевого самоврядування в процесі децентралізації та європейської інтеграції України: дис. ... доктора філософії: 052 - «Політологія». Івано-Франківськ, 2023. 257 с.
142. Мельничук С.М. Правові форм реалізації функцій сучасної держави Україна. дис. ... д. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2019. 484 с.
143. Мінка Т.П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 614 с.
144. Мішина Н. В. Теорії місцевого самоврядування і самоорганізація населення. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Одеса: Юрид. л-ра, 2009. Т. 8. С. 163–170.
145. Міщук Є.В., Лісевич О.В. Окремі аспекти дослідження визначення сутності понять «публічна влада» та «публічне управління». *Інвестиції: практика та досвід*. № 3. 2018. С. 117-120.
146. Монастирський Г.Л. Теорія організації: підручник. 2-е видання, доповнене й перероблене. Тернопіль: «Крок», 2019. 368 с.
147. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 01.01.2024 року. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/905/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%BC_%D0%BD%D0%B0_01.01.2024.pdf
148. Муніципальне право України: підручник. За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К. : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.

149. Муніципальне право України: підруч. В. Ф. Погорілко [та ін.]; ред. М. О. Баймуратов. Представництво організації європейського права в Україні. 2-ге вид., доп. Київ: Правова єдність, 2009. 720 с.

150. Нагорна М.М. Аналіз конституційно-правових основ місцевого самоврядування та їх відповідність європейським правовим стандартам місцевої демократії. *Грані*. 2016. № 8. С. 108-117. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2016_8_16

151. Назарко Ю.Т. Міське самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2015. 224 с.

152. Наливайко Л.Р. Державний лад України: поняття, система, гарантії: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Запоріжжя, 2010. 535 с.

153. Некряч А.І. Міське самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу : автореф. дис. ... докт. пол. наук: 23.00.02. К., 2003. 32 с.

154. Новак А.О. Делеговані державні повноваження у структурі компетенції органів місцевого самоврядування в Україні та деяких європейських країнах. С. 821–850. URL:

<http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/35/571/1179-1?inline>

155. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. Т. 2 / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. К.: Аконт. 1998. 910 с.

156. Окрема думка судді Мельника М.І. стосовно Висновку КСУ № 3-в/2018. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/2441>

157. Органи державної влади України: монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 592 с.

158. Падалко Г.В. Системний підхід та проблеми його застосування при дослідженні служби в органах місцевого самоврядування в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 91–95.

159. Палешник С.І. Тлумачення в судовій практиці: поняття, особливості, види: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2016. 185 с.

160. Панейко Ю. Л. Теоретичні основи самоврядування. Львів.: Літопис, 2002. 196 с.

161. Панчишин Р.І. Поняття та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади. *Право і суспільство*. № 6. 2018. С. 108 – 113.

162. Пархоменко Н. М. Ідеологія як складова і чинник ефективності реалізації реформ в Україні. *Публічне право*. 2018. № 4 (32). С. 176–182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2018_4_25

163. Пархоменко Н. М. Сутність і зміст правової реформи: теоретичні аспекти. *Правова держава*. 2018. Вип. 29. С. 44-49. URL: <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0000886500>

164. Патійчук В.О., Саванюк А.А. Особливості використання методів прогнозування в країнознавчих дослідженнях. *Актуальні проблеми країнознавчої науки* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. інтернет-конференції (м. Луцьк, 15–16 листопада 2016 р.) / за ред. В. Й. Лажніка. Луцьк: Вежа-Друк, 2016. С. 16-25.

165. Петков С.В. Теорія адміністративного права: навч. посіб. К.: КНТ, 2014. 304 с.

166. Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг: постанова Кабінету міністрів України від 04.12.2019 № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text>

167. Питання організації моніторингу якості надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 11.08.2021 № 864. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/864-2021-%D0%BF#Text>

168. Погорілко В.Ф. Здійснення місцевими Радами народних депутатів функцій Радянської загальнонародної держави: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. Київ, 1988. 444 с.

169. Погорілко В.Ф. Місцеві ради в механізмі здійснення функцій Радянської загальнонародної держави. К.: Наук. думка, 1986. 234 с.

170. Подорожна Т. Правова реформа як форма проведення модернізації правової системи України. *Віче*. № 14. 2014. С. 17-20.

171. Приходько Х. Роль правових позицій Конституційного Суду України у становленні та розвитку доктрини конституційного процесу. *Вісник Конституційного Суду України*. № 2. 2015. С. 43–54.

172. Пришляк М.І., Меленюк В.О.. Особливості та правова природа інтересу територіальної громади. *Правова позиція*. № 2 (23). 2019. С. 28-34
URL:<https://www.legalposition.umsf.in.ua/archive/2019/2/4.pdf>

173. Прієшкіна О.В. Деякі проблемні питання муніципальної відповідальності в Україні. *Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова. Правознавство*. 2019. Т. 24. Вип. 2(35). С. 67-75.

174. Прієшкіна О.В. Конституційний лад України та його роль у становленні та розвитку місцевого самоврядування: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02. К., 2009. 40 с.

175. Прієшкіна О.В. Муніципальна влада: конституційно-правові аспекти. *Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. Правознавство*. 2018. Т. 23. Вип. 1(32). С. 22-26. DOI: [https://doi.org/10.18524/2304-1587.2018.1\(32\).134146](https://doi.org/10.18524/2304-1587.2018.1(32).134146)

176. Прієшкіна О.В. Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2003. 23 с.

177. Про внесення змін до Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва: постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2022 № 423-2022-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2022-%D0%BF#Text>

178. Про деякі питання організації здобуття загальної середньої освіти та освітнього процесу в умовах воєнного стану в Україні: наказ МОН України від 28.03.2022 № 274. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0274729-22#Text>

179. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 №157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

180. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

181. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 05.08. 2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/695-2020-%D0%BF>

182. Про затвердження Комплексної програми підтримки галузі охорони здоров'я Львівської області на 2021-2025 роки: Рішення Львівської обласної ради від 23.02.2021 № 65. URL: <https://lvivoblrada.gov.ua/programi-2021-2025-rokiv>

183. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету міністрів України від 8 квітня 2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>

184. Про затвердження Основних вимог до якості обслуговування суб'єктів звернення: наказ Міністерства цифрової трансформації України від 10.12.2021 № 173. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1664-21#Text>

185. Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад: наказ Мінрегіон України від 15.08.2014 № 225. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14#Text>

186. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад та додаткових договорів про приєднання до співробітництва: Наказом Мінгромад від 05.04.2023 № 217. URL: <https://document.vobu.ua/doc/18812>

187. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. С. 6. ст. 376.

188. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15/ed20210411#Text>

189. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

190. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

191. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

192. Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування»: постанова Верховної Ради України від 15.12.2005 № 3227-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3227-IV#Text>

193. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

194. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України № 3077-IX від 02.05.2023р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-IX#Text>

195. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

196. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

197. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

198. Проблеми сучасної конституціоналістики: навч. посіб. / М. П. Орзіх та ін.; за ред. М.П. Орзіха; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.» Київ: Юрінком Інтер, 2011. 267 с.

199. Прокопенко Н. Ю., Бучнів М. М. Співвідношення та роль органів держави та місцевого самоврядування в забезпеченні якісного функціонування системи владних відносин. *Спецпроект: аналіз наукових досліджень*: матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 25–26 травня 2017 року). Дніпро: Біла К.О., 2017. С. 3-9.

200. Публічне управління: термінологічний словник /за ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської та ін. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

201. Пухтинський М.О. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії. *Вісник АПСВТ*. 2016. № 3-4. С. 63-67.

202. Рабінович П.М., Гончаров В.Г. Перегляд Конституційним Судом України власних правових позицій як засіб охорони функцій Основного Закону. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 3. С. 120-129.

203. Рабінович П.М. Методологія правознавства: проблеми плюралізації. *Вісник Академії правових наук України*. 1995. № 3. С. 81-88.

204. Рабінович П.М. Потребовий підхід - безальтернативний інструмент виявлення соціальної сутності права і держави. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії* / голов. ред. С.В. Ківалов; МОН України, ОНЮА. Одеса: Юрид. л-ра, 2009. Т. 8. С. 45-53.

205. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <https://mtu.gov.ua/content/reestr-dogovoriv-pro-spivrobitnictvo-teritorialnih-gromad.html>.

206. Решетник О.А. Дефініції поняття «діагностика» на тлі суміжних термінів. *Збірник наукових праць «Нова філологія»*. № 84. 2021. С. 215-221.

207. Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 21.12.2017 № 3-р/2017 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо [...]. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/31-narodovladdya>

208. Рішення Конституційного Суду України від 25.03.1998 № 3-рп/98 у справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії [...]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-98>

209. Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 № 11-рп/2001 у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо [...]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#Text>

210. Рішення Конституційного Суду України від 18.06.2002 № 12-рп/2002 у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо [...]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02#Text>

211. Рішення Конституційного Суду України від 26.03.2002 року № v006p710-02 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України [...]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02#Text>

212. Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 № 21-рп/2003у справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо [...]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03#Text>

213. Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 № v006p710-05 у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України [...]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text>

214. Рішення Конституційного Суду України від 13.10.2005 № 9-рп/2005 у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України щодо [...]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-05#Text>

215. Рішення Конституційного Суду України від 03.02.2009 № 4-рп/2009 у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо [...]. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/5-organizaciya-derzhavnoyi-vlady>

216. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо [...]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#n56>

217. Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2010 № 10-рп/2010 у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо [...]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text>

218. Рішення Конституційного Суду України від 29.05.2013 № 2-рп/2013 у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо [...]. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/5-organizaciya-derzhavnoyi-vlady>

219. Роговенко О.В. Муніципальна влада або влада органу місцевого самоврядування: до питання про визначення понятійного апарату. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 1. 2019. С. 39-44.

220. Русанова С.Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект. автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2011. 20 с.

221. Саханенко С., Крупник А. Районні ради: шукаємо шлях до ефективності. 2021. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/raionni-rady-shukaємо-shliakh-do-efektyvnosti/>

222. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти. Київ : Ін Юре, 2002. 724 с.

223. Сергієнко А. Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад. *Підприємництво, господарство та право*. № 6. 2020. С. 178-182.

224. Серeda О. Зміни у структурі місцевих бюджетів 2024 року: чим загрожує така політика та що робити. *Дзеркало тижня*. 2024. URL: <https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/zmini-u-strukturi-mistsevikh-bjudzhetiv-2024-roku-chim-zahrozhuje-taka-politika-ta-shcho-robiti.html>

225. Серьогіна С.Г. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 3 (86). 2016. С. 43-48.

226. Сидор М.Я. Характерні ознаки питань місцевого значення як критерій розмежування компетенції органів місцевого управління. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 3. С. 160-162.

227. Сидоренко С. Концепція розвитку охоронної діяльності. Створення резервної системи безпеки України. *Українська федерація професіоналів безпеки. Всеукраїнське об'єднання організацій роботодавців охоронної галузі*. URL: <http://ufpb.kiev.ua/index.php/all-news/68-kontseptsijirozvitku-okhoronnojidiyalnostistvorennya-rezervnoji-sistemi-bezpek>

228. Скоморовський О.М. Особливості реалізації місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 7. 2022. С. 608-609.

229. Словник іншомовних слів [Київ. Міська держ. адмін.; уклад. Л.О. Пустовіт [та ін.; за ред. Любові Пустовіт]. К.: Довіра: Рідна мова, 2000. 1017 с.

230. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; [за ред. І. К. Білодіда]. К.: Наукова думка, 1970-1980.

231. Словник-ua. Словник української мови. 2005-2024. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?sword=%D0%B7%D0%B0%D1%81%D1%96%D0%B1>
232. Стемковська О.І. Особливості імплементації європейських стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Львів, 2021. 235 с.
233. Стойка Б.М.. Полісемія англійського терміну public і можливі варіанти його перекладу українською мовою. *Науковий вісник Чернівецького університету. Германська філологія*, 2014. Вип. 692-693. С. 261-262.
234. Стратегія розвитку Івано-Франківської територіальної громади (селищної) на період до 2027 року та план заходів на 2023-2024 роки з її реалізації. Івано-Франківська селищна рада Львівської області. 2023. URL: <https://if-gromada.gov.ua/strategii-rozvitku-ivanofrankivskoi-teritorialnoi-gromadi-na-period-do-2027-roku-ta-planu-zahodiv-na-2023-%E2%80%932024-roki-z-ii-realizacii-ta-z-16-20-24-11-04-2023/>
235. Стратегія розвитку Коломийської міської територіальної громади на період до 2027 року. Коломия, 2023. 51 с.
236. Стукан Т.М. Публічна влада: характеристика, ознаки та форми прояву. *Публічне управління та митне адміністрування*. № 4 (31). 2021. С. 37-41.
237. Суходубова І.В. Динамічне тлумачення як засіб адаптації текстуальної форми законодавства до змін суспільних відносин. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 2. С. 264–272.
238. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. За ред. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
239. Теорія держави і права. Підручник. Скакун О.Ф. Харків: Консум, 2001. 656 с.
240. Теплюк М. О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2008. 20 с.
241. Титикало Р.С. Функції органів місцевого самоврядування. *Наукові записки. Серія: право*. Випуск 12. 2022. С. 286-291.

242. Тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. І.М. Забіяка]. К.: Арій, 2007. С. 468.
243. Тлумачний словник української мови. Томи 1-10 (А-Ї). URL: <https://goroh.pp.ua/>
244. Тлумачний словник української мови. У 4-х томах. Том 3. Київ: Видавництво «Аконт». 2000. 928 с.
245. Трачук П.А. Поняття місцевої публічної влади: сутність, зміст та форма. *Часопис київського університету права*. № 1. 2011. С. 94-98.
246. Тулик І.І. Конституційно-правові засади делегування повноважень як форма взаємодії органів публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2016. 223 с.
247. Тюття Л.Т., Іванова І.Б. Соціальна робота: теорія і практика. Навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. К.: Знання, 2008. 574 с.
248. Удовика Л., Ганзенко О. Правові засоби правотворчості в контексті інтеграції України в ЄС. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 201- 205.
249. Ухвала Конституційного Суду України від 31.03.2010 р. № 15-у/2010про відмову у відкритті конституційного провадження у справі [...]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015u710-10#Text>
250. Фальковський А.О. Аксіологічний підхід в методології сучасної юриспруденції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Одеса, 2011. 17 с.
251. Федірко О.А. Напрями та інструменти реформування систем публічного адміністрування в ЄС. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 12. 2019. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/12_2019/3.pdf
252. Федоренко В. Л. Методологія дослідження проблем системи конституційного права: основні етапи генезису. *Держава та регіони*. Серія «Право». 2009. № 1. С. 10–17.
253. Філософія : підручник. О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань. Х.: Право, 2013. 432 с.

254. Філософський енциклопедичний словник. За ред. В.І. Шинкарука. Київ: Абрис, 2002. 742 с.
255. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 536 с.
256. Фрицький О. Ф. Функції, методи і форми управлінської діяльності місцевих рад. Київ: Вид. Київського університету, 1971. 91 с.
257. Фролов О.О. Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове регулювання і практика реалізації: автореф. дис. ... канд. наук: 12.00.02. Х., 2013. 18 с.
258. Хомюк Н.С. Сучасна система джерел права України: загальнотеоретичні аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2015. 217 с.
259. Хорт І. Пошук оптимальних критеріїв і підходів до класифікації функцій місцевого самоврядування. *Національний юридичний журнал Теорія і практика*. 2015. С. 33-36. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/187133837.pdf>
260. Чальцева О.М. Публічна влада. *Політичне життя*. № 4. 2016. С. 52-57.
261. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2004. 214 с.
262. Чапала Г. В. Публічна влада у громадянському суспільстві: підхід до проблеми. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Випуск 9. 2005. С. 50-62.
263. Чернадчук Т.О., Козачок І.В. Діджиталізація як напрямок розвитку контрольної функції місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 6. 2022. С. 193-198.
264. Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського союзу і в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. 521 с.
265. Чиркін А.С. Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2017. 253 с.

266. Шакун В.І., Колодій А.М. Правова система – основа державно-правової реформи в Україні. *Державно-правова реформа в Україні: матеріали науково-практичної конференції*. К., 1997. С. 123-125.

267. Шаповал Н.В. Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2021. 234 с.

268. Шаповал Т.Б., Чубіна А.С. Місцеве самоврядування в Україні як конституційно-правовий інститут. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. Том 29 (68). № 6. 2018. С. 33-38.

269. Шарапанівська І.В., Нікітенко Л.О. Концепції (теорії) місцевого самоврядування як основа для відокремлення моделей муніципального управління. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса*. Том 2. № 11 (2019). С. 70–73.

270. Шарапов О.Д., Дербенцев В.Д., Семьонов Д.Є. Економічна кібернетика. Навч. посібник. К.: КНЕУ, 2004. 231 с.

271. Шарий В. Сутність інтересів і поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. Вип. 2. С. 166-177.

272. Шевченко А.О. Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2020. 229 с.

273. Шедько Ю.Н. Система державного управління. 2018. URL: https://stud.com.ua/112012/menedzhment/metodologiya_doslidzhennya_sistemi_derzhavnogo_munitsipalnogo_upravlinnya#72

274. Шейко В.М., Кушнарєнко Н.М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності: підручник. К.: Знання, 2006. 308 с.

275. Шпак Ю.О., Стешенко Т.В. Сучасні моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого*

самоврядування в контексті конституційної модернізації. Харків, 2016. С. 162–170.

276. Юзьков Л. П., М. І. Корнієнко, В. Ф. Погорілко. Ради – органи справжнього народовладдя. К.: Наук. думка, 1983. 144 с.

277. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.

278. Юркевич Х. Порівняльно-правовий метод в конституційно-правових дослідженнях. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. Вип. 2. С. 156–160.

279. Ющик О.І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. 192 с

280. Яцунська О.О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні: автореф. дис. . канд. політ. наук: 23.00.02. Од., 2001. 20 с.

281. Alba Nogueira López (2007). The relation ship between central and local authorities Report of the European Committeeon Local and Regional Democracy (CDLR). Spain. P. 65. URL: <https://rm.coe.int/1680747fbc>

282. Alexandra Flynn (2020). «Municipal Power and Democratic Legitimacyin the Time of COVID-19» in Colleen M. Floodetal (eds), *Vulnerable: The Law, Policy & Ethics of COVID-19*. Ottawa: University of Ottawa Press. P. 127.

283. Carolyn Tran, Michael Kortt & Brian Dollery (2019). Population size or population density? An empirical examination of scale economiesin South Australian local government, 2015/16. *Local Government Studies*. 45:5. P. 632-653. DOI: 10.1080/03003930.2018.1501364

284. Danielle E. Finck. Judicial Review: The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court. Digital Commons. *Repository of the Boston College Law School*. URL: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/>

285. European Parliament resolution of 15 June 2023 on the sustainable reconstruction and integration of Ukraine into the Euro-Atlantic community (2023/2739(RSP)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0247_EN.html

286. Marc Cools, Leen Verbeek (2013). Local and regional democracy in Spain: recommendation 336 (2013) CG (24) 6FINAL. Strasbourg. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2041471&Site=&direct=true>

287. Michal Klobučník & Vladimír Bačík (2016). Local self-government structure in the EU member states in 2011, *Journal of Maps*, 12:4, 671-675, DOI: [10.1080/17445647.2015.1060181](https://doi.org/10.1080/17445647.2015.1060181)

288. Lockard D. (1968). Local government. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. London: Macmillan Press. P. 451–455.

289. «LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République». *JORF* n°0182 du 8 août 2015. Du page 13705. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>

290. Pejanović Mirko (2006). Civil Society and EU-Integration, in: *Peace building and Civil Society in Bosnia-Herzegovina*, hrsg. v. Martina Fischer, S. 215-229.

291. Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral. URL: https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/737300-rd-713-2022-de-30-ago-traspaso-de-funciones-y-servicios-de-la-administracion.html#cpa1

292. Robert Jaruga (2015). Samorząd miejski jako podmiot stymulujący wzrost gospodarczy. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*. P. 255-264.

293. Sabine Kuhlmann, Benoît Paul Dumas, Moritz Heuberger (2020) Local Governments' Capacity to Act: A European Comparison. *Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR)*. P. 70.

294. Tausanovitch, C., & Warshaw, C. (2014). Representation in Municipal Government. *American Political Science Review*. № 108 (3). P. 605-641. doi:10.1017/S0003055414000318

295. The Law on The Constitutional Court of The Republic of Lithuania. URL: <http://www.lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-law-on-theconstitutional-court/193>.

296. The role of municipal governments. Module 3: LAPs and Subnational Entities. URL: <https://www.fao.org/in-action/herramienta-administracion-tierras/module-3/conceptual-framework/role-municipal-governments/en/>

297. The Spanish Constitution, 1978. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>

298. Zeidler W. Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany: Decisions on the Constitutionality of Legal Norms. *NDL Scholarship, institutional repository of the Notre Dame Law School*. URL: <http://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2245&context=ndlr>.

ДОДАТКИ

Додаток А



УКРАЇНА
 ВЕРХОВИНСЬКА РАЙОННА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
 ВЕРХОВИНСЬКА РАЙОННА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ
 ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

вул. І.Франка, 20, селище Верховина, Івано-Франківська область, 78700, тел. 2-12-42, факс 2-11-35
 E-mail: office@verhovuna-rda.gov.ua Код ЄДРПОУ 20568352

16. 12. 2025/ № 212/02-36/06 на № _____ від _____

АКТ

про впровадження результатів дисертації
 на здобуття наукового ступеня доктора філософії
 Бабія Юрія Юрійовича на тему «Організація муніципальної влади в
 сучасній Україні: конституційно-правові та прикладні питання» зі
 спеціальності 081 «Право»

В Верховинській районній державній адміністрації опрацьовано матеріали дисертаційного дослідження Бабія Ю.Ю. на тему: «Організація муніципальної влади в сучасній Україні: Конституційно-правові та прикладні питання» виконаного на кафедрі загально-правових дисциплін факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування Національної поліції України ДонДУВС.

У дисертації сформульовано пропозиції та рекомендації, які можуть бути використані в роботі як адміністрації, так і в співпраці з органами місцевого самоврядування, зокрема у сфері взаємодії.

Таким чином, результати дисертаційного дослідження Бабія Ю.Ю. на тему: «Організація муніципальної влади в сучасній Україні: конституційно-правові та прикладні питання», поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право», можуть використовуватися у діяльності Верховинської районної державної адміністрації.

Голова районної державної
 адміністрації - начальник
 районної військової адміністрації



Василь БРОВЧУК

Додаток Б

ЗАТВЕРДЖУЮ
Ректор Карпатського національного
університету імені Василя Стефаника
проф. Валентина ЯКУБІВ

АКТ

**впровадження результатів дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора філософії Бабія Юрія Юрійовича на тему «Організація
муніципальної влади в сучасній Україні: конституційно-правові та
прикладні питання» зі спеціальності 081 «Право»**

Комісія Карпатського національного університету у складі:

голови – *Юрія Івановича Микитина* – директора Навчально-наукового
юридичного інституту, Заслуженого юриста України, професора;

членів комісії – *Оксани Степанівни Олійник* – заступника директора
Навчально-наукового юридичного інституту, доцента; *Петровської Ірини Ігорівни* –
завідувача кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права,
доцента склала цей акт про те, що результати дисертації на здобуття наукового
ступеня доктора філософії Бабія Юрія Юрійовича на тему «Організація
муніципальної влади в сучасній Україні: конституційно-правові та прикладні
питання» зі спеціальності 081 «Право» впроваджені у освітній процес Навчально-
наукового юридичного інституту Карпатського національного університету імені
Василя Стефаника, як такі, що відзначаються значним теоретичним рівнем та
практичною цінністю.

Дані результати наукових розвідок використовуються науково-педагогічними
працівниками Навчально-наукового юридичного інституту при викладанні
конституційного права України і адміністративного права України.

Голова комісії:

*директор Навчально-наукового юридичного інституту
Карпатського національного університету імені Василя Стефаника,
Заслужений юрист України, кандидат юридичних наук, професор*

Юрій МИКИТИН

Члени комісії:

*заступник директора Навчально-наукового юридичного інституту
Карпатського національного університету імені Василя Стефаника,
кандидат юридичних наук, доцент*

Оксана ОЛІЙНИК

*завідувач кафедри конституційного, міжнародного та
адміністративного права Навчально-наукового юридичного
інституту Карпатського національного університету
імені Василя Стефаника, кандидат юридичних наук, доцент*

Ірина ПЕТРОВСЬКА

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Опубліковані статті у фахових виданнях України:

1. Бабій Ю.Ю., Мельничук С.М. Компетенція органів місцевого самоврядування в умовах реалізації принципу децентралізації: теоретичні питання. *Право.ua*. №1. 2022. С. 196-201.
2. Бабій Ю.Ю. Муніципальна влада сучасної України: конституційно-правові питання. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2023. Вип. 2 (102). С.13-24.
3. Бабій Ю. Ю. Взаємодія муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями: проблемні питання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія “Право”*. Випуск 77 (3). 2023. С. 59-64.
4. Бабій Ю. Ю. Правова основа функціонування муніципальної влади в Україні: проблеми та перспективи. *Вісник Луганського навчально-наукового інституту ім. Е. О. Дідоренка*. 2024. Вип. 1 (105). С.13-22.
5. Бабій Ю. Ю. Конституційна модель організації муніципальної влади в сучасній Україні: проблемні питання реалізації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія “Право”*. Випуск 87(1). 2025. С. 131-136.
6. Бабій Ю. Ю. Роль правової діагностики в організації муніципальної влади сучасної України. *Право і суспільство*. № 4. Т. 1. 2025. С. 3-8.

Праці апробаційного характеру:

8. Бабій Ю.Ю. Муніципальний інтерес як детермінант функціонування муніципальної влади в сучасній Україні. *Science and innovation of modern world. Proceedings of the 10th International scientific and practical conference. Cognum Publishing House. London, United Kingdom. 2023. Pp. 600-605. URL: <https://sciconf.com.ua/x-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-science-and-innovationof-modern-world-15-17-06-2023-london-velikobritaniya-arhiv/>*
9. Бабій Ю.Ю. Термінологічна архітектура сфери місцевого самоврядування як концепція змін Конституції України. «Основні напрями

модернізації Конституції України в умовах вступу України до Європейського Союзу»: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27 червня 2023 р.). Івано-Франківськ, 2023. С. 288-294є

10. Бабій Ю.Ю. Організація муніципальної влади в сучасній Україні: теоретико-правові питання. *Конституція України щодо дотримання основних принципів організації та здійснення публічної влади: погляд у світлі євроінтеграції*: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 21 червня 2024 р.). Івано-Франківськ, 2024.

11. Бабій Ю.Ю. Етапи становлення та розвитку муніципальної влади в сучасній Україні. *Current trends in scientific research development*. Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (13-15 лютого 2025 року, Бостон, США). VoScience Publisher, Boston, USA. 2025. 676 p. С. 659-663.

12. Бабій Ю.Ю. Принцип субсидіарності у функціонуванні муніципальної влади. *Правова наука і державотворення в Україні умовах сучасних викликів*". Матеріали науково-практичної конференції (м. Полтава, Україна 13–14 червня 2025 року). Молодий вчений. Полтава. 2025. С. 63-66.