

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ
ФАКУЛЬТЕТ МЕНЕДЖМЕНТУ І МАРКЕТИНГУ
КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТУ, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ**

**ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач кафедри,
д.н. держ.упр., проф.
_____ А.М. Пугач
«_____» лютого 2021 р.**

ДИПЛОМНА РОБОТА

**на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за освітньо-професійною
програмою «Публічне управління та адміністрування» зі спеціальності
281 «Публічне управління та адміністрування»**

на тему:

**РЕАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА
РІВНІ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ**

Здобувач

Махніборода А.С.

**Науковий керівник,
д.н.держ.упр., проф.**

Шевченко Н.О.

Дніпро – 2021

ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**Факультет** менеджменту і маркетингу**Кафедра** менеджменту, публічного управління та адміністрування**Спеціальність** 281 «Публічне управління та адміністрування»**Освітня-професійна програма:** «Публічне управління та адміністрування»**Освітній ступінь:** «Магістр»**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Зав. кафедри _____

« _____ » _____ 20 р.

ЗАВДАННЯ**на дипломну роботу студенту****Махнборода Андрій Сергійович**

- 1. Тема роботи** «Реалізація повноважень місцевого самоврядування на рівні сільської ради», **керівник роботи** Шевченко Н.О., д.н.держ.упр., професор, затверджені наказом ректора ДДАЕУ від «_30_» листопада__ 2020 р. № 2993_.
- 2. Строк подання студентом роботи** – 01 лютого 2021 року.
- 3. Вихідні дані до роботи** річні звіти, виробничо-фінансові плани, бухгалтерська документація, літературні джерела.
- 4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розкрити).** 1. Роль та місце місцевих рад у вирішенні питань місцевого значення. 2. Основи організаційно-правового забезпечення діяльності сільської ради в Україні. 3. Удосконалення діяльності сільської ради у сфері вирішення питань місцевого значення. Висновки.
- 5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень).**
 1. Тема, мета, задачі.
 2. Роль та місце місцевих рад у вирішенні питань місцевого значення.
 3. Основи організаційно-правового забезпечення діяльності сільської ради в Україні.
 4. Удосконалення діяльності сільської ради у сфері вирішення питань місцевого значення.
 5. Висновки.

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
2, 3	Самарець Н.М., доцент		

7. Дата видачі завдання 31 жовтня 2019 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів дипломної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1	Вибір теми і об'єкта дослідження, розробка завдання і графіка робіт	Жовтень 2019	
2	Вибір і опрацювання літературних джерел. Теоретичний розділ роботи	Листопад 2019 - Квітень 2020	
3	Написання аналітичного розділу роботи	Травень-Серпень 2020	
4	Написання проектного розділу	Вересень-Листопад 2020	
5	Написання висновків та пропозицій	Грудень 2020	
6	Підготовка доповіді та ілюстративного матеріалу до захисту роботи	Січень-Лютий 2021	

Студент _____
(підпис)

Махніборода А.С.
(прізвище та ініціали)

Керівник роботи _____
(підпис)

Шевченко Н.О.
(прізвище та ініціали)

РЕФЕРАТ

Магістерська робота: 74 с., 65 використаних джерел, додатки.

Магістерська робота присвячена дослідженню особливостей реалізації повноважень місцевого самоврядування на базовому рівні.

У магістерській роботі розглянуто елементи системи місцевого самоврядування в Україні; досліджено зарубіжний досвід здійснення місцевого самоврядування на базовому рівні; охарактеризовано компетенцію сільської ради та її виконавчих органів, визначено роль голови сільської ради у вирішенні питань місцевого значення; досліджено діяльність сільської ради щодо забезпечення розвитку територіальної громади та визначено напрями її удосконалення.

Результати дослідження можуть бути використані в практичній діяльності органів місцевого самоврядування з питань реалізації повноважень сільської ради щодо вирішення питань місцевого значення.

Ключові слова: сільська рада, сільський голова, виконавчі органи сільської ради, територіальна громада, власні повноваження, спроможна територіальна громада, реформа місцевого самоврядування.

Ключевые слова: сельский совет, сельский голова, исполнительные органы сельского совета, территориальная община, собственные полномочия, способна территориальная община, реформа местного самоуправления.

Key words: village council, village head, executive bodies of the village council, territorial community, own powers, capable territorial community, local self-government reform.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. РОЛЬ ТА МІСЦЕ МІСЦЕВИХ РАД У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ	9
1.1. Сільська рада як елемент системи місцевого самоврядування в Україні	9
1.2. Зарубіжний досвід здійснення місцевого самоврядування на базовому рівні	17
РОЗДІЛ 2. ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ В УКРАЇНІ	27
2.1. Загальна та виключна компетенція сільської ради	27
2.2. Голова сільської ради та виконавчі органи сільської ради	36
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ У СФЕРІ ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ	46
3.1. Діяльність сільської ради щодо забезпечення розвитку територіальної громади	46
3.2. Удосконалення діяльності сільської ради щодо вирішення питань місцевого значення	56
ВИСНОВКИ	64
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	68
ДОДАТКИ	75

ВСТУП

«Одним із пріоритетних напрямків сучасного етапу розвитку держави та суспільства в Україні є розвиток місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування - це конституційне право територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селищ та міст у сільську громаду) самостійно вирішувати питання місцевого значення» [25]. Місцеве самоврядування є одним із найефективніших інструментів місцевого самоврядування та територіального розвитку. В умовах створення реальної можливості для місцевого населення реалізувати своє право самостійно вирішувати питання місцевого значення, зростають доходи місцевого бюджету та соціально-економічний розвиток в цілому [38].

Головним фактором управління якістю є чіткий розподіл відповідальності та компетенції між органами державної влади та місцевими адміністраціями та між органами місцевого самоврядування на різних рівнях [1, с. 12]. На практиці місцева влада стикається зі значною кількістю проблем через неоднозначність законодавчого визначення їх функцій та обсягу.

В Україні встановлено «конституційні принципи місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування та прийнято значну кількість нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. Однак сьогодні функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку та самореалізації, захисту прав людини, забезпечення жителів територіальних громад якісними та доступними державними послугами» [32, с. 3].

Значна кількість наукових праць була присвячена вивченню проблем місцевого самоврядування. Серед вітчизняних вчених, які досліджували це питання, можна назвати таких вчених, як М. Баймуратов, О. Батанов, І. Бодрова, В. Борденюк, С. Болдирєв, Г. Монастирський, В. Величко, В.

Погорілко, К. Соляник, О. Прієшкіна, О. Фріцький та ін. Деякі аспекти зарубіжного досвіду реалізації місцевого самоврядування на базовому рівні висвітлюються в публікаціях Г. Горжеляка, І. Клименка, Л. Белкіна, Л. Прокопенка, М. Марчука, та інших.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері організації та функціонування місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – реалізація повноважень органів місцевого самоврядування на рівні сільської ради.

Метою магістерської роботи є дослідження діяльності органів місцевого самоврядування на базовому рівні та визначення напрямів її удосконалення з урахуванням завдань децентралізації влади.

Для досягнення цієї мети були визначені наступні основні завдання:

- розкрити елементи системи місцевого самоврядування в Україні;
- вивчити зарубіжний досвід місцевого самоврядування на базовому рівні;
- описати загальну та виключну компетенцію сільської ради;
- визначити роль президента сільської ради та виконавчого комітету у вирішенні питань місцевого значення;
- вивчити діяльність сільської ради щодо забезпечення розвитку територіальної громади та визначити напрямки для покращення.

У роботі використовуються такі методи наукового пізнання: аналіз та синтез, порівняння та узагальнення. Система (метод системно-структурного аналізу) використовується для роботи з елементами системи місцевого самоврядування в Україні. Функціональний метод дав змогу розкрити роль і функції органів місцевого самоврядування. Порівняльний метод дозволив виявити спільні та різні характеристики організації місцевого самоврядування різних країн, переваги та недоліки у цій галузі.

Методологічною та теоретичною основою дослідження є наукові праці з проблем місцевого самоврядування. Інформаційно-нормативну основу дослідження становлять Конституція України, Закони України та інші

нормативно-правові акти, зокрема акти місцевого регулювання, аналітичні та статистичні матеріали.

Результати дослідження можуть бути використані в діяльності місцевих громад з питань реалізації сільської ради щодо вирішення питань місцевого значення.

РОЗДІЛ 1

РОЛЬ ТА МІСЦЕ МІСЦЕВИХ РАД У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ

1.1. Сільська рада як елемент системи місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування є важливим елементом відносин між державою та суспільством. Цей соціально-політичний та правовий інститут набуває все більшого значення як демократична форма організації державної недержавної влади на місцях. Історія розвитку місцевого самоврядування доводить, що чим більше розвинені верховенство права та громадянське суспільство, тим більша роль і значення місцевого самоврядування в їх житті [11, с. 264].

«Поняття місцевого самоврядування записано у ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з якою місцеве самоврядування означає право та здатність органів місцевого самоврядування в рамках закону регулювати та керувати значною часткою державних справ в інтересах місцевого населення» [12].

Конституція України 1996 р. Проголошує, що "місцеве самоврядування в Україні визнається та гарантується" (стаття 7), і включає «поняття місцевого самоврядування як право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селищ та міст - на саморегулювання питання місцевого значення в рамках Конституції та законів України(ст. 140)» [25]. Таким чином, місцеве самоврядування виступає суб'єктом конституційного регулювання.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» це поняття розглядається як «гарантоване державою право та фактична дієздатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селищ, міст - самостійно або під відповідальність органів влади та посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в

рамках Конституції та законів України [51]. Право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо через різні форми безпосередньої демократії (місцеві референдуми та вибори, збори тощо), так і через діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Сукупність різних організаційних форм місцевого самоврядування формує систему місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сіл, селищ, міських рад; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення, районні у місті ради (у разі їх утворення) [51].

Для позначення елементів системи місцевого самоврядування необхідно чітко розмежувати систему місцевого самоврядування в Україні загалом та систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування певного села, селища, міста є цілісним, то система місцевого самоврядування за своїм характером загалом є системним комплексом, що включає обидві системи місцевого самоврядування певних сіл, селищ, міст та районних та обласних рад; самоврядування, яке представляє в районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [35, с. 134].

Система місцевого самоврядування сіл, селищ, міст характеризується єдністю та диференціацією та певною підпорядкованістю основних її елементів. Територіальна громада є головним суб'єктом місцевого самоврядування, головним носієм її функцій та компетенції, тобто. Найавторитетніший елемент системи місцевого самоврядування в Україні. Територіальна громада має такі характеристики, які всебічно та гармонійно відображають усі характеристики функціонування громади:

- територіальні (співіснування осіб (мешканців), що належать до громади на певній території);

- інтегративні (територіальна громада, заснована на об'єднанні всіх жителів даної території);
- інтелектуальні (основою конституції територіальної громади є спільні інтереси населення, які мають специфічний характер і проявляються через широкий спектр системних індивідуально-територіальних зв'язків, що виникають між ними);
- власність (територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності);
- фіскальна (члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів) [2, с. 368 - 371].

Територіальна громада - це складна форма соціальної організації, група місцевих жителів, які об'єднані на громадських засадах на певній території. Такі добровільні об'єднання діють на основі статуту або за рішенням місцевих референдумів об'єднуються з іншими громадами з метою самоврядування відповідно до законів держави. Вони мають особливу правосуб'єктність, а саме:

- утворювати відповідні органи шляхом проведення виборів, зборів громадян за місцем проживання;
- організувати місцеві ініціативи, місцеві референдуми, громадські слухання, індивідуальні та колективні скарги, громадські експертизи та дебати та інші форми місцевої демократії, не заборонені Конституцією;
- розпоряджається місцевими бюджетами, рухомим та нерухомим майном комунальної власності;
- на укладення міжнародних договорів тощо. [63, с. 218].

Сільська рада є органом місцевого самоврядування, що представляє відповідну територіальну громаду та виконує функції та повноваження місцевого самоврядування від імені та в його інтересах (ч. 1 ст. 10 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Органи виконавчої влади в системі місцевого самоврядування, зазначені у ч. 3 ст. 140 Конституції України, сільські ради, виконавчі органи, і тому вони утворюються цими радами та перебувають під їх контролем та відповідальністю. Виконавчий орган ради

очолює сільський голова - посадова особа, обрана відповідною територіальною громадою та відповідальна за неї, підконтрольна та відповідальна та підзвітна відповідній раді (ч. 2 ст. 141 Конституції України, ст. 12, 42 Закону України "Про самоврядування в Україні ") [25; 51].

Оскільки інститути прямої демократії не можуть бути використані для вирішення кожного конкретного питання місцевого життя, враховуючи їх кількісну невизначеність та різноманітність, об'єктивно необхідно обрати демократично обрані представницькі органи з відповідними повноваженнями. Фактично, ради є головними виконавцями функцій та відповідальності місцевого самоврядування. Вони мають повноваження у межах функцій та відповідальності територіальних громад та вирішують усі питання, що стосуються місцевих інтересів та потреб мешканців відповідних територій. Не виключається також можливість належного розподілу функцій та повноважень між місцевими радами та їх виконавчими органами, зберігаючи в межах закону певне домінування певної ради як представницького органу, що представляє громаду [4, с. 26].

У науковій літературі розглядаються два основні шляхи розподілу компетенцій у системі місцевого самоврядування. У першому випадку закон визначає виключні компетенції територіальної громади (як основного суб'єкта місцевого самоврядування), виключні компетенції ради (як представницького органу територіальної громади). Встановлюється перелік питань, які громада повинна вирішити на місцевому референдумі або рада на своїх пленарних засіданнях. При цьому способі розподілу компетенцій застосовується принцип пріоритету компетенцій територіальної громади над компетенціями органів місцевого самоврядування, а також ради - щодо її виконавчих органів. Суть цього принципу полягає в тому, що територіальна громада може вивчити та вирішити будь-яке питання, пов'язане з місцевим самоврядуванням. Подібним чином рада розглядає та вирішує всі питання, крім тих, що стосуються виключних повноважень територіальної громади. Що стосується виконавчих органів ради, то вони повинні приймати рішення з усіх питань, що стосуються

місцевого самоврядування, за винятком тих, які мають вирішуватись виключно територіальною громадою та радою [22, с. 651 - 652].

Другий спосіб розподілу компетенцій у системі місцевого самоврядування характеризується тим, що компетенції рад, зберігаючи пріоритет компетенцій територіальної громади над місцевими органами влади, визначаються окремо від компетенції їх виконавчих комітетів. Рада не має права розглядати та приймати рішення на пленарному засіданні з питань, що належать до компетенції їх виконавчих органів. Такий спосіб розподілу компетенцій між сільською радою та її виконавчими органами відображений у законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 25 - 40) [22, с. 651 - 652].

Сільська рада робить свою роботу на сесіях. «Засідання складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Перша сесія новообраної ради скликається територіальною виборчою комісією. Подальші засідання ради скликає сільський голова. Він скликається за необхідності, але не рідше одного разу на квартал. У деяких випадках збори скликає секретар сільської ради. Збори можуть бути скликані за пропозицією принаймні однієї третини членів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету ради. Засідання ради проводяться відкрито.

За потреби рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання [51].

Секретар сільської ради обирається за пропозицією сільського голови відповідною радою з числа її депутатів на строк повноважень ради та працює на постійній основі. Пропозиція щодо кандидатури секретаря ради може бути внесена до ради не менше половини депутатів від загального складу ради, якщо: у день першої сесії сільської ради, обраної на чергових виборах, рада не підтримала кандидатуру, що запропоновано; протягом тридцяти днів після відкриття першої сесії ради сільський голова ще не висунув кандидата на посаду секретаря ради; на наступному черговому засіданні після вакансії секретаря ради у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень сільський голова не подав до ради кандидатуру на посаду секретаря ради;

посада секретаря ради звільняється під час вакансії сільського голови через дострокове припинення його повноважень. Якщо рада не підтримала кандидатуру, подану принаймні половиною депутатів від загального складу ради, наступну пропозицію щодо кандидатури секретаря ради вносить сільський голова» [51].

Секретар ради виконує організаційно-розпорядчі функції: скликає засідання ради, головує на засіданнях та підписує рішення у випадках, визначених законом; інформує членів та інформує населення про час та місце засідання, питання, які будуть передані раді; організовує підготовку засідань ради; забезпечує своєчасну доставку рішень ради виконавчим органам та громадськості, організовує нагляд за їх виконанням; від імені сільського голови координує діяльність постійної та інших комісій ради, дає їм вказівки, допомагає організувати «виконання їх рекомендацій; забезпечує зберігання офіційних документів, що стосуються місцевого самоврядування територіальної громади, забезпечує доступ до них особам, яким це право надано в установленому порядку. Секретар сільської ради за рішенням ради може одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету ради» [11, с. 297].

«Відповідно до ст. 141 Конституції України сільська рада складається з депутатів, обраних жителями села на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Термін повноважень сільської ради, депутати якої обираються на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської ради призводить до припинення повноважень депутатів відповідної ради» [25].

Повноваження депутата ради починають діяти з моменту, коли компетентна територіальна виборча комісія офіційно оголосила про це на сесії ради з результатами виборів, і закінчуються в день відкриття першої сесії цього нового скликання. Повноваження можуть бути відкликані достроково у випадках, передбачених законом [54].

Депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всі права, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та органів, які вона утворює, несе відповідальність перед виборцями, радою та її органами, виконує їхні вказівки. Окрім секретаря ради, депутат повинен бути членом однієї з постійних комісій. Він зобов'язаний брати участь у роботі засідання ради, засіданнях постійної комісії та інших комісій ради, до якої він обраний. Якщо депутат пропустить більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії протягом року, компетентна рада може закликати виборців відкликати такого депутата у встановленому законом порядку. Член має право голосувати з усіх питань, що обговорюються на засіданнях ради, до якої він був обраний [54].

Депутат має право звернутися із запитанням до голів рад та їх органів, сільського голови, керівників органів, підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності, розташованої або зареєстрованої на відповідній території. Орган чи посадова особа, до якої звертається запит, зобов'язаний дати усну або письмову відповідь на запит на засіданні ради у строки та в порядку, визначені законом радою. За результатами розгляду запиту рада приймає рішення [54].

Пропозиції та зауваження депутатів висловлені на засіданні ради або подані в письмовій формі головному розглядаються постійними комісіями ради або надсилаються відповідальним та підконтрольним органам та посадовим особам, які зобов'язані розглянути ці пропозиції, коментує у встановлені радою терміни та інформує заступника ради про вжиті заходи. Член має право взяти до відома всі офіційні документи, що зберігаються у відповідних місцевих адміністраціях, виписки, скопіювавши ці документи [54].

Невід'ємним структурним елементом місцевої ради є постійні комісії ради, які формуються з числа її депутатів «для вивчення, попереднього обговорення та підготовки питань, що належать до їх компетенції, контролю за виконанням рішень ради та її виконавчого комітету. Перелік, функціональна спрямованість та порядок організації роботи постійних комісій визначаються

регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, які затверджуються радою. Підкомісії та робочі групи можуть створюватися постійною комісією. Тимчасові наглядові комісії - це органи ради, що обираються з числа її депутатів для здійснення контролю за певними питаннями, визначеними радою та входять до компетенції місцевого самоврядування» [11, с. 281].

Як правило, постійні комісії створюються для розгляду питань бюджету та соціально-економічного розвитку; землекористування; комунальної власності; регламенти та етика; компанії та промисловість; транспорт і зв'язок; охорона здоров'я та соціальний захист; житлово-комунальне господарство; екологічна політика [11, с. 290].

Таким чином, система місцевого самоврядування України - це сукупність суб'єктів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України, які відповідно до Конституції та законів України виконують основні функції місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування складається із сукупності елементів, одним з яких є сільська рада, що представляє базовий рівень місцевого самоврядування. Структура системи місцевого самоврядування є складною та багаторівневою. Він представлений селами, містечками, районами в містах, районними радами; села, селища, міські голови; органи самоорганізації населення на місцях (будинки, вулиця, мікрорайон та інші органи самоорганізації). На рівні села система місцевого самоврядування характеризується єдністю та диференціацією. Базовим елементом на цьому рівні є територіальна громада. Територіальна громада є головним суб'єктом місцевого самоврядування, головним носієм її функцій та компетенції. Сільська рада як представницький орган місцевого самоврядування представляє відповідну територіальну громаду та виконує функції та повноваження місцевого самоврядування від свого імені та в її інтересах.

1.2. Зарубіжний досвід здійснення місцевого самоврядування на базовому рівні

Складовими процесу зближення України з ЄС є поглиблення політичного діалогу, зміцнення європейського безпечного простору та підвищення ефективності інструментів співпраці у пріоритетних сферах інтеграції [19, с. 11]. Одним із таких напрямків є децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування, яка повинна включати: дерегуляцію послуг та дозволів, надання ширших повноважень та ресурсів місцевим органам влади (територіальним громадам сіл, селищ, міст); чітке розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та виконавчих органів; посилення підзвітності органів місцевого самоврядування перед електоратом та державою.

Місцеве самоврядування має визначену систему, яка являє собою сукупність місцевих органів самоврядування, самоорганізації населення та організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або компоненти вирішують питання місцевого значення. Однак у різних країнах ця система має свої особливості, які випливають із специфіки державного устрою, адміністративно-територіального поділу певної країни [6, с. 26].

Досвід Республіки Польща важливий для України - країни, яка успішно здійснила реформу місцевого самоврядування і яка, на думку експертів Ради Європи, є зразком для таких змін у Центральній та Східній Європі [30, с. 16]. Процес реформи місцевого самоврядування в Польщі, спрямований на децентралізацію державної влади та розширення функцій місцевої влади в управлінні державними справами місцевого значення, досяг своєї мети. В даний час у Польщі запроваджено трирівневу структуру місцевого самоврядування (рис. 1.1):

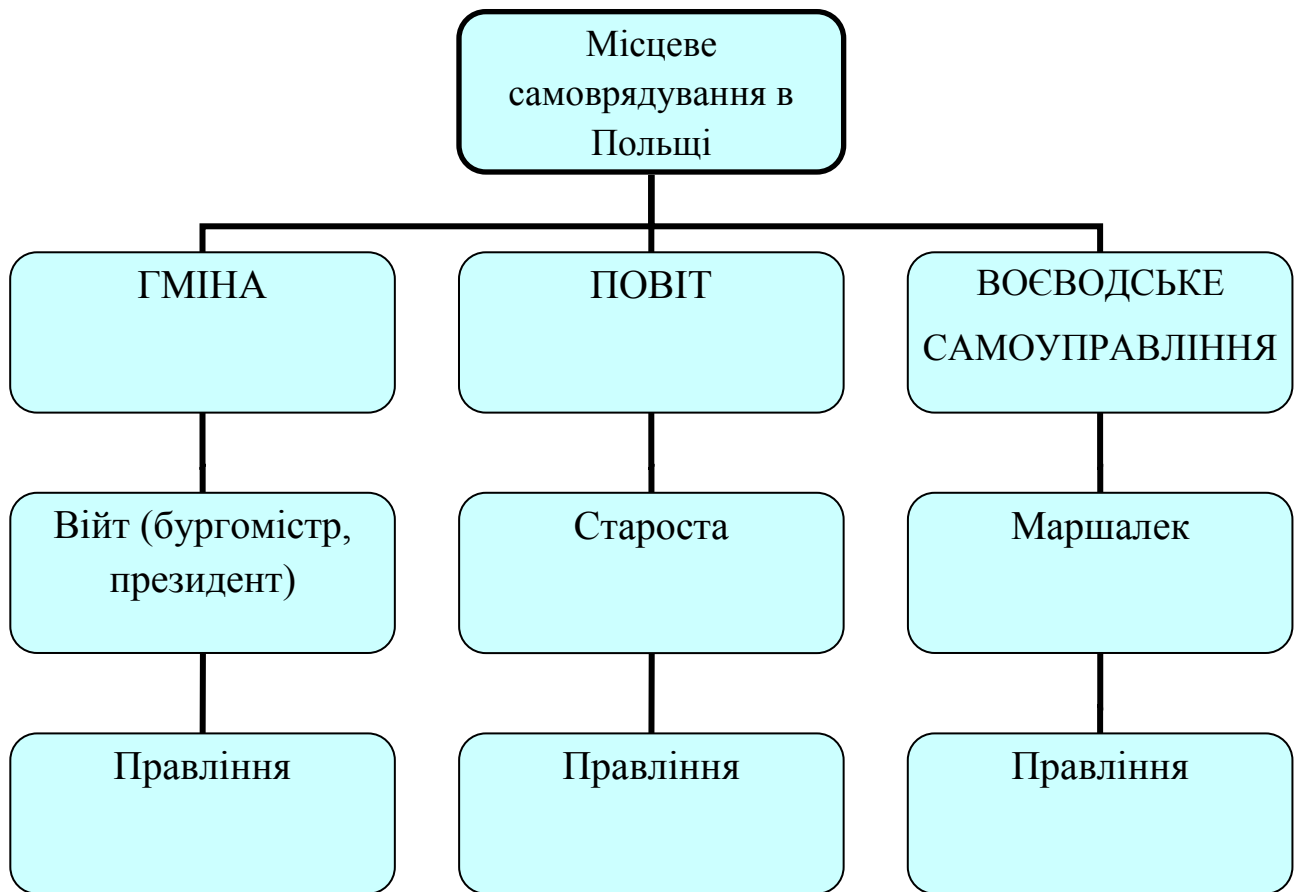


Рис. 1.1. Трирівнева структура місцевого самоврядування в Польщі

«Місцеві органи на рівні: гмін (до компетенції яких належить вирішення публічних справ місцевого значення); повітів (вирішення тих публічних справ, що виходять за межі компетенції гміни); воєводств (які представляють уряд у відповідному регіоні та уповноважені на здійснення контрольно-наглядових повноважень щодо гмін і повітів). Створено 308 повітів (округів), число гмін (муніципалітетів) не змінилася. На регіональному рівні було створено 16 воєводств (областей), у середньому по 2,4 млн жителів, з яких найбільша кількість є у воєводстві Шльонське і Мазовецьке» [10, с. 79].

До конституційних засад місцевого самоврядування належать: Конституція Республіки Польща 1997 р. [21], Закон від 8 березня 1990 р. «Про місцеве самоврядування гмінне» [14]; Закон від 5 червня 1998 р. «Про місцеве самоврядування повітове» [52]; Закон від 5 червня 1998 р. «Про місцеве самоврядування воєводське».

«Відповідно до ст. 164 Конституції Республіки Польща основною одиницею територіального самоврядування є муніципалітет, який виконує всі завдання територіального самоврядування і не покладається на інші одиниці територіального самоврядування. Муніципалітет має статус юридичної особи. Він виконує державні обов'язки від свого імені та на власний ризик. До обов'язків муніципалітету входять усі державні справи місцевого значення, до яких належать такі сфери, як комунальні послуги, освіта, культура, комунальні послуги, охорона здоров'я, громадський порядок тощо» [21].

Відповідно до Закону про місцеве самоврядування муніципалітету, гміна наділений власними повноваженнями та уповноваженими на сферу державного управління. Власні належать до 20 пунктів, але закон чітко передбачає, що відповідний перелік завдань, визначених у ст. 7, є невичерпним. Це означає, що з огляду на це необхідно підкреслити достатню незалежність муніципалітету у вирішенні його місцевих справ, що є проявом принципу децентралізації [10, с. 80].

«За чисельністю населення, яке проживає на території, гміни поділяються на сільські, головою яких є вїйт, сільсько-міські (голова – бурмістер), міські із понад 200 тисяч населення (голова – президент). Зараз у Польщі є: 1566 гмін сільських, 608 сільсько-міських та 305 міських, у тому числі 66 міст на правах повіту. Вїйт обирається безпосереднім таємним голосуванням на 4-літню каденцію. Вїйт не може бути депутатом, послом, сенатором, воєводою, працівником управління гміни або урядової адміністрації, не може вести господарську діяльність, окрім сільгосппродукції. Його також можна відкликати від виконання покладених на нього повноважень, наприклад, через довгу хворобу» [10, с. 80].

«До представницьких органів гміни належать рада гміни, кількість членів якої залежить від чисельності населення, яке проживає в гміні. Так, 15 членів ради – в гмінах до 20000 жителів, 21 член ради – до 50000 жителів, 23 члени ради – до 100000 жителів, 25 членів ради – до 200000 жителів і по 3 члени ради на кожних 100000 жителів, але не більше ніж 45» [10, с. 80]. «Тобто

спостерігається принцип пропорційності визначення кількості складу ради гміни. До повноважень ради гміни належать усі повноваження в межах території гміни, якщо інше не передбачено законом. Відповідні повноваження передбачені» ст. 18 «Про місцеве самоврядування гмін» [10, с. 80].

Наступною територіальною одиницею є повіт, який є повністю самоврядною одиницею зі своїми завданнями та обов'язками, орієнтованою на сферу державних послуг та місцевого самоврядування. Законодавцем тут є рада, яка обирається шляхом загального голосування. Внутрішня організація та порядок роботи ради визначається статутом. Виконавчим органом є виконавчий комітет, який обирається непрямым голосуванням повітної ради. Його очолює староста, який також обирається радою і підзвітний їй. Повіти поділяються на земські та міські. У міських, де зона компетенції поширюється на територію великих міст (своєрідний еквівалент міст України обласного значення), функції влади виконують міські ради та міський голова або бурмістр (у містах з населення до 100 тис. осіб), які виконують функції старости, тоді як їх обирає безпосереднє населення. Виконавчим органом, підпорядкованим бурмістру чи президенту, є міське управління, яке називається ратушею [10, с. 80].

Обсяг повноважень міст щодо прав районів визначається тим, що вони одночасно є одиницею найнижчого рівня - муніципалітетами, тому сфера їх компетенції - це завдання та повноваження, характерні як для муніципалітетів, так і для районів. У земствах право на комунальну власність поширюється на об'єкти, що не належать до гмін, а також на об'єкти, передані за домовленістю до Фонду державного майна, за винятком майна, призначеного для задоволення вимог націоналізації та проведення програми загальної приватизації.

Такий стан цих територіальних структур насправді унеможлиблює право власності на майно. Відповідно до ст. 4 Закону Республіки Польщі від 5 червня 1998 р. «Про самоврядування повіту», район виконує громадські завдання, які виходять за межі компетенції гмін, не порушуючи сферу їх діяльності. У той же час округи можуть делегувати свої повноваження відповідному муніципалітету

на умовах, визначених окремою угодою. «Стаття 5 згаданого закону передбачає для повітів можливість укласти угоди із органами державної адміністрації та органами місцевого самоврядування воєводств щодо виконання окреслених завдань» [3, с. 259].

Повіт відповідає за надання лише тих послуг, які не можуть бути надані на місцевому рівні, в тому числі: дозволи на будівництво, управління водними ресурсами, контроль за використанням природних ресурсів, екологічна та санітарна інспекція, реєстрація транспортних засобів, видача водійських прав. Повітовий рівень самоврядування також координує п'ять основних контрольних функцій, які виконують інші служби, які підпорядковані керівнику його адміністрації: міліція, пожежна служба, санітарно-епідеміологічна інспекція, ветеринарна інспекція та інспекція ветеринарної інспекції [9].

На рівні воєводства існують як органи місцевого самоврядування, так і державне управління на чолі з воєводою. Це означає, що воєводство має самоврядний державний характер. Органом місцевого самоврядування на рівні воєводства є сейм. Він формується шляхом прямих виборів. Польські органи місцевого самоврядування обираються строком на чотири роки.

«Чисельний склад сеймиків залежить від кількості мешканців даної одиниці. Виконавчим органом сеймику є управління на чолі з маршалком воєводства. Маршалок обирається з числа радників сеймику. Головним завданням воєводського самоврядування є проведення власної воєводської політики та ухвалення стратегій розвитку регіону, а також участь у реалізації завдань, що стоять перед державою в цілому. Найважливішим є укладання контрактів регіонів з урядом. Це забезпечує бюджети воєводства грошовими надходженнями» [10, с. 80].

Структура воєводства має дуалістичний характер. З одного боку, воєводство характеризується наявністю місцевого самоврядування, тобто, виконуючи власні функції самостійно на власний ризик через органи самоврядування. З іншого боку, воєвода є членом виконавчої влади і виконує

завдання загального нагляду та координації місцевого (територіального) самоврядування. Такий підхід до поєднання функцій держави та самоврядування на регіональному рівні заслуговує на належну увагу українського законодавця та часткове виконання [31, с. 260].

Воєвода має широкі повноваження контролювати роботу муніципалітетів. Відповідно до положень ч. 2 ст. 171 Конституції Польщі від 2 квітня 1997 р., ст. 86 закону передбачає, що робота гмін контролюється Головою Ради Міністрів і воєводами, а щодо бюджету - регіональними аудиторськими службами [36].

Мер міста повинен подати до регіональної аудиторської служби рішення про бюджет, рішення про голосування за виконавчий комітет та інші рішення, підконтрольні цьому відомству. Згідно ч. ч. 1-4 ст. 91 Закону, резолюція, прийнята органом влади гміни, що порушує закон, анулюється і є недійсною [36]. Наглядний орган приймає рішення про визнання недійсним всього рішення або його частини не пізніше 30 днів після дати подання рішення відповідно до ст. 90. Наглядний орган, який ініціює процедуру визнання рішення недійсним, може зупинити його набрання чинності. Наглядове рішення повинно містити фактичне та юридичне обґрунтування та вказівки щодо можливості подання апеляційної скарги до адміністративного суду. У разі незначної невідповідності законодавству наглядний орган не оголошує рішення недійсним, він лише зазначає, що рішення було прийнято всупереч закону. Відповідно ч. 1-3 ст. 95 Закону, воєвода може зупинити виконання рішення муніципального органу та направити його назад для розгляду, звертаючи увагу на недоліки та призначаючи дату розгляду справи [36]. Якщо рішення муніципального органу, прийняте після розгляду справи, не відповідає рекомендаціям, воєвода може скасувати цю постанову та видати заміну резолюції та повідомити про це президію асамблеї і відповідного міністра.

Рішення про заміну набирає чинності протягом 30 днів з моменту його видання, якщо міністр не видасть іншого розпорядження протягом цього періоду. Відповідно до частини 1 статті 2. 96 Закону, у разі неодноразових

порушень Конституції чи законів муніципальною радою Сейм може розпустити муніципальну раду відповідною резолюцією на пропозицію Голови Ради Міністрів [36].

Розпуск ради є рівноцінним розпуску всіх органів влади в муніципалітеті. У цьому випадку Голова Ради Міністрів повинен призначити особу, яка буде виконувати обов'язки муніципалітетів до виборів нових органів влади. Якщо виконавчий комітет муніципалітету повторно порушує конституцію чи закони, воєвода просить муніципальну раду вжити необхідних заходів, а якщо це прохання не буде задоволено, він просить асамблею розпустити виконавчий комітет муніципалітету. Асамблея приймає резолюцію абсолютною більшістю принаймні половини делегатів. До обрання нового виконавчого комітету завдання виконавчого комітету та мера міста виконуватиме особа, призначена на зборах. «Згідно ч. 1-4 ст. 97, у разі несприятливих перспектив для швидкого поліпшення і триваючої неефективності виконання державних функцій органами влади гміни, Голова Ради Міністрів може призупинити повноваження органів влади гміни і сформувати тимчасовий комітет строком на два роки, до тих пір, поки не буде обраний новий комітет радою наступного терміну повноважень» [36]. Тимчасовий комітет може бути створений після подання поправок до муніципалітетів та повідомлення про негайне подання муніципальної програми благоустрою після консультації з асамблеєю. Державний виконавець призначається президентом ради міністрів на прохання воєводи після консультації з асамблеєю. Виконавець приймає на себе та виконує функції відповідно до ч. 1-2 ст. 99 закону, Президент Ради Міністрів та, що стосується бюджету - регіональна служба аудиту повинна виконувати функції наглядових органів асамблеї [36]. Положення про контроль за гмінами застосовуються відповідно до асоціацій та угод гмін. Що стосується муніципальних асоціацій та угод за межами воєводств, наглядові органи повинні діяти в межах місцевої юрисдикції та через наглядові органи, компетенція яких поширюється на місцезнаходження асоціації або угодних органів, якщо статут або угода асоціації не надає наглядових повноважень

Голові Ради Міністрів [5, с. 79].

Територіальне самоврядування в Польщі не має своєї ієрархічної структури, тобто, воєводство, повіт, гміна і не залежать один від одного і знаходяться під контролем держави лише в межах, встановлених законом. Специфіка всієї системи місцевого (територіального) самоврядування Республіки Польща відображається у виборі принципу, на якому базуються її рівні, а саме принципу взаємодоповнюваності, а не поглинання. Таким чином, кожен наступний самоврядний рівень виконує лише ті завдання та функції, які неможливо виконати на нижчому рівні самоврядування [31, с. 261].

При цьому на кожному окремому рівні визначається ієрархія компетенцій у взаємовідносинах між органами самоврядування. Тому муніципалітет має: муніципальну раду як цілісний і наглядовий орган та раду (адміністрацію) гміни як виконавчий орган; натомість у повіті це: рада як цілісний і наглядовий орган та правління (адміністрація) як виконавчий орган; у воєводстві: сеймик воєводства - наглядовий орган та правління воєводства як виконавчий орган [31, с. 261].

Староста - голова правління повіту. Він керує поточними справами, головує на засіданнях ради (адміністрації) району та здійснює загальне керівництво районом. Він також є керівником районних посадових осіб, керівниками районних структурних підрозділів, районної пожежної інспекції та охорони. Щодо діяльності районної пожежної інспекції та охорони, слід зазначити, що питання про їх призначення та звільнення з посади з посади староста узгоджує з воєводою [31, с. 261].

На місцевому та регіональному рівні територіального самоврядування, представницькі органи отримують виключні повноваження, перелік яких наведено у ст. 12 Закону Польщі «Про місцеве самоврядування повітове» [52] і у ст. 18 Закону «Про місцеве самоврядування воєводське». На думку польського вченого Х. Іздебського, існує значна різниця між компетенцією місцевого та регіонального самоврядування. На місцевому рівні муніципальна рада та повітова рада відповідають за вирішення всіх справ, що стосуються

відповідного рівня. У той же час, коли на рівні воєводства є чудовий принцип, компетентним у вирішенні всіх справ є правління воєводства, що є виконавчим органом самоврядування [10, с. 80].

Але деякі з нових воєводств є дуже слабкими (наприклад, Любуське, Опольське, Свентокшиське) і не можуть виконувати покладені на них завдання, а крім того, вони не мають достатніх фінансів. Тому кількість воєводств буде переглянуто. Експерти місцевого самоврядування вважають, що сьогодні кількість районів абсолютно невиправдана. Деякі настільки малі, що не можуть виконати покладені на них завдання. Показано, що для утримання лікарні чи середньої школи в деяких з них потрібні ресурси, які на 10% перевищують районний бюджет [42].

Найважливіші норми регулювання місцевого самоврядування і особливо гміни як її основної одиниці визначені в Конституції Польщі. Вони забезпечують надання державою необхідної допомоги муніципалітетам, особливо щодо субсидій. Особливо це стосується невеликих громад. Конституція передбачає, що справи, які не можуть бути вирішені на рівні муніципального самоврядування, повинні вирішуватися на вищому рівні самоврядування. Якщо питання не вирішено на жодному з цих рівнів, воно передається до державної адміністрації [42].

Кожен рівень місцевого самоврядування має свої завдання та повноваження, які захищені відповідними законами. Конституція Польщі визначає основні повноваження органів місцевого самоврядування та надає права на частину державних доходів відповідно до завдань, які вони виконують. Однак ця стаття Конституції не завжди реалізується на практиці, тому між місцевим самоврядуванням та державною адміністрацією з цього питання постійно виникають непорозуміння. Держава часто призначає завдання, але не фінансує їх виконання в повному обсязі. Наприклад, місто Вроцлав опікується загальноосвітніми школами, ліцеями та спортзалами, утримання яких передбачається за рахунок державного бюджету. Фінансування освіти дорівнює 30% бюджету Вроцлава. Отже, якщо 400 мільйонів злотих мають бути

призначені на освіту, а з державного бюджету виділено лише 300 мільйонів злотих, місцева влада змушена самотійно знайти 10%, чого недостатньо для повного задоволення потреб освітян. І це не так просто. Отримана для цього позика у 22 мільйони злотих лише збільшила кількість складних проблем, з якими стикається місцеве самоврядування [42].

Незважаючи на багато проблем у системі місцевого самоврядування, особливо тих, що виникають під час функціонування воєводств через їх дуалістичний характер, тобто нерегульовані відносини між державною обласною адміністрацією та «регіональним самоврядуванням, що призводить до подвійного підпорядкування керівників деяких служб, районної адміністрації та вищого керівництва відповідної служби, адміністративні реформи, проведені в Польщі, як і раніше сприяли розвитку місцевого самоврядування та оптимізації управління, що підтвердило демократичну, соціальну та правову спрямованість країни» [10, с. 80].

Таким чином, польська модель територіальної організації влади виявляється досить гнучкою інституційною системою з чітко розмежованими компетенціями як на рівні окремого самоврядування, так і у відносинах з державними органами влади. Це, в свою чергу, забезпечує відсутність дублікатів компетенцій, специфіку суб'єкта відповідальності та ефективність діяльності з самоврядування. Ми переконані, що досвід Республіки Польща у галузі територіальної організації влади може стати позитивним надбанням України на її шляху до європейської інтеграції. Створення децентралізованого місцевого самоврядування в Польщі - це позитивний зарубіжний досвід, який може бути використаний в Україні для реформування місцевого самоврядування з метою надання йому більшої самотійності у вирішенні місцевих питань та питань на благо місцевого населення.

РОЗДІЛ 2

ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Загальна та виключна компетенція сільської ради

Представницькі органи повинні відігравати важливу роль у виконанні завдань місцевого самоврядування, і це зрозуміло, оскільки вони мають регулювати та керувати значною часткою державних справ на професійній основі. Однак ефективність управлінської діяльності органів місцевого самоврядування залежить від повноти їх реальних повноважень [8, с. 29].

В Україні органи місцевого самоврядування є юридичними особами з владою, тому їх діяльність регулюється правом. Авторитетний характер повноважень органів державної влади відображається в тому, що:

- рішення державного органу є обов'язковими для всіх громадян, іноземців, осіб без громадянства, органів, установ та організацій, їх посадових осіб, на яких поширюється компетенція цього органу;
- для забезпечення виконання рішень державна влада наділяється необхідними матеріальними ресурсами;
- виконання рішень державних органів, прийнятих під його юрисдикцією, забезпечується не лише використанням різних засобів переконання, заохочення, організаційно-масової роботи тощо, а й використанням відповідних примусових засобів [27, с. 189–190].

На конституційному рівні у ст. 143 Основного Закону України визначено перелік повноважень територіальних громад та органів, що їх складають [25]. Перша основа розподілу компетенцій у сфері місцевого самоврядування містить ч. 1 ст. 143 Конституції України, де сказано, що основні повноваження місцевого самоврядування адресовані територіальним громадам та органам місцевого самоврядування, що їх складають, під якими слід розуміти відповідні

ради, а не їх виконавчі органи, оскільки останні не створюються безпосередньо територіальною громадою.

Конституційні положення про повноваження органів місцевого самоврядування відображені в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", «відповідно до ч. 3 ст. 10 цього закону представницькі органи місцевого самоврядування, сільські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу влади в порядку та в межах, визначених законодавством України. Загальна компетенція сільських рад визначена ст. 25 зазначеного закону, згідно з яким місцева рада уповноважена розглядати та вирішувати питання, що регулюються їх компетенцією, відповідно до Конституції України та інших законів. У ст. 26. цього Закону визначає виключну компетенцію місцевих рад у формі питань, які ці ради вирішують лише на своїх пленарних засіданнях. Щодо компетенції районних та обласних рад, ст. 43 Закону про місцеве самоврядування передбачено лише перелік питань, які ці ради вирішують виключно на сесіях» [51].

Виключні повноваження рад місцевого самоврядування стали досить стабільними - їх не можна змінювати довільно, але загальні повноваження є більш мобільними, але обмежуються повноваженнями, які вирішуються лише на пленарних засіданнях рад [34, с. 177]. Що стосується консолідації виключної компетенції місцевих рад, то це вважається одним із способів забезпечити провідну роль цих рад як представницьких органів місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та виконують функції та повноваження місцевого самоврядування від їх імені. Жоден інший орган чи посадова особа місцевого самоврядування не має права вирішувати питання, що належать до виключної компетенції сільських рад. Крім того, детальне визначення предмета компетенції та компетенції місцевих рад у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» є гарантією від втручання державних органів у їх діяльність, гарантією їх незалежності в межах, встановлених законом. Перелік компетенцій місцевих рад пропорційно визначений, що допускає можливість їх розширення із прийняттям нових нормативних актів

[65, с. 95]. Здійснюючи свою загальну компетенцію, місцеві ради мають право розглядати та вирішувати питання, передані до їх компетенції Конституцією та законами України, а до виключної компетенції належать питання, що управляються радами та підлягають обговоренню лише на пленарних засіданнях [11, с. 283]. Питання виключної компетенції, які обговорюються на пленарних засіданнях сільської ради, можуть бути представлені в наступних розділах: - організаційно-управлінські (затвердження регламенту, плану роботи ради, затвердження статуту територіальної громади; утворення та ліквідація різних виконавчих органів ради, реорганізація ради; обрання секретаря тощо); - адміністративні (вирішення питань адміністративно-територіального устрою в межах громади тощо); - юридичні (прийняття та скасування місцевих нормативних актів; затвердження угод, укладених від імені ради); - керівники (отримання звітів від сільського голови, керівників органів виконавчої влади, посадових осіб; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень про розслідування тощо); - вибори (участь в організації виборчого процесу - місцеві вибори до сільської ради, місцевий референдум; рішення про дострокове припинення повноважень сільського голови та заступника ради тощо); - інформація (створення громадських ЗМІ); - фінансові (затвердження місцевого бюджету, його змін; встановлення місцевих податків і зборів; створення цільових фондів; оформлення місцевих позик тощо); - майно (управління комунальною власністю); - економічний; - земельне законодавство (регулювання земельних відносин, використання природних ресурсів місцевого значення тощо); - охорона природи та рекреація (організація територій та об'єктів природного фонду місцевого значення; проголошення об'єктів екологічної, історичної, культурної чи наукової цінності, пам'яток природи, історії чи культури; благоустрій території населеного пункту тощо); - боротьба зі стихійними лихами, епідеміями; створення муніципальної служби порятунку [51; 59].

Реформа місцевого самоврядування в Україні розпочалася на базовому рівні - сільських, селищних та міських громадах. Позитивний досвід запровадження змін до цієї системи з базового рівня свідчить практика інших

європейських країн. Наприклад, у Польщі, яка в 1990 р. розпочала адміністративно-територіальну реформу з адміністративним та ресурсним зміцненням муніципалітетів. І лише через кілька років повіти були створені, а через кілька років воєводство було реформовано за принципами місцевого самоврядування. Досвід Польщі показує, що реформи - це тривалий процес, який вимагає стратегічного бачення та поступового впровадження. В українському контексті така реформа, на думку експертів, повинна базуватися на деяких загальних принципах та враховувати конкретні обставини розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі. Список основних рекомендацій з цього приводу включає наступне. Реформа місцевого самоврядування на базовому рівні (сільські, селищні та міські громади) вимагає централізованої державної підтримки для розширення їх компетенції, компетенції та методів реалізації. Враховуючи нерозвиненість громадянського суспільства, недостатній рівень політичної культури, особливості політичних та культурних традицій, ініціативу та контроль за процесом реформ повинні здійснювати центральні органи влади. Зокрема, держава повинна розробити стратегію розвитку місцевого самоврядування на базовому рівні з метою поступового підвищення адміністративно-фінансової автономії, збільшення своїх компетенцій та повноважень, накопичення організаційних та фінансових ресурсів для їх реалізації. Реформа повинна базуватися на інформаційній та освітній підтримці, мета якої - пояснити суспільству цілі та методи реформи, її конкретні наслідки для кожного громадянина, громади та регіону. Ефективне функціонування системи місцевого самоврядування вимагає збільшення фінансової підтримки. Окрім вдосконалення податкової системи для збільшення бази доходів місцевих бюджетів, слід заохочувати місцевий соціально-економічний розвиток, що збільшить фінансову незалежність місцевих бюджетів від власних ресурсів [17]. Для покращення якості самоврядування на рівні громади сіл, селищ, міст, дослідники зробили такі пропозиції: - надати територіальній громаді правовий статус, який забезпечить правові гарантії у відносинах з місцевою владою та їх окремими посадовими

особами та державою в цілому; - вдосконалити механізми підзвітності посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою та державою; - вдосконалити та розширити систему підготовки професійних менеджерів для органів місцевого самоврядування; - запровадити пропорційну мажоритарну систему виборів на рівні області та району, в селах, селищах та міських радах - абсолютну більшість; - скоротити повноваження місцевих органів влади, можливо, лише на певний перехідний період [17].

На думку В. Борденюка, існуюча модель поділу влади, згідно з якою розподіл повноважень сільських рад лише питань, безпосередньо визначених Конституцією та законами України, послаблює роль представницьких органів у механізмі місцевого самоврядування [8, с. 30]. Це підтверджує поділ компетенції сільських рад на загальну та виняткову. Виняткова юрисдикція включає питання, з яких сільська рада буде приймати рішення виключно на своїх пленарних засіданнях, а загальна юрисдикція також включає питання, які вона може делегувати виконавчому органу та сільському голові (наприклад, пункт 19, частина 4 статті 42 Закону про місцеве право). Згідно з якою сільський голова, крім повноважень, визначених частиною 3 цієї статті, здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не зазначені в виключних повноваженнях ради або рада не передає їх своїм виконавчим органам. Послаблення ролі сільських рад у механізмі місцевого самоврядування може також включати той факт, що серед виключних компетенцій сільських рад частка тих компетенцій, безпосередньо пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення, є досить невеликою [8, с. 31; 51]. Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 10. Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" сільські ради можуть делегувати свої повноваження обласним та районним радам, що представляють спільні інтереси територіальних громад в межах компетенції, визначеної Конституцією та законами України, а також повноважень, наданих їм відповідними радами. Таким чином, відповідно до п. 19 ч. 1 ст. 43 цього Закону районні та обласні ради можуть приймати рішення від імені сільських рад щодо продажу, здачі в оренду або застави комунального

майна, яке відповідає загальним потребам територіальних громад та перебуває у віданні рад, а також про придбання таких об'єктів у порядку, встановленому законодавством [8, с. 31; 51]. На думку дослідників, при розподілі функцій та повноважень у системі місцевого самоврядування компетенція представницького органу місцевого самоврядування повинна виходити з компетенції територіальної громади, а компетенція виконавчих органів - з компетенції відповідних рад, що безпосередньо представляють ці територіальні громади. Як результат такого підходу, переважна більшість питань місцевого значення, крім тих, що вирішуються виключно місцевим референдумом, повинні бути відповідальністю відповідних рад як первинних (територіальною громадою) органів місцевого самоврядування. Натомість виконавчі органи, опосередковано представляючи територіальні громади, повинні мати право вирішувати всі питання, що стосуються місцевого самоврядування, за винятком тих, які на пленарних засіданнях вирішуються виключно територіальною громадою або відповідною радою [8, с. 31]. Відповідно до українського закону "Про місцеве самоврядування в Україні" члени територіальної громади мають право: брати участь у місцевих виборах та референдумах; робота у виконавчих органах місцевих рад; членство в органах самоорганізації населення; організація зустрічей, зборів; контроль за виконанням виборчих програм, розпоряджень виборців тощо. Кожен член територіальної громади має право захищати свої права від порушень та незаконного втручання будь-яким способом, не забороненим законами України. Водночас слід зазначити, що гарантія практичного здійснення цих прав, їх захисту та захисту на сьогодні є низькою. На думку дослідників, це пов'язано з кількома причинами:

- через економічну неспроможність органи місцевого самоврядування часто не в змозі ефективно захистити та відстоювати права місцевої влади;
- існує багато суперечливих аспектів українського законодавства, що ускладнює його застосування;
- через низький рівень правової культури та правосвідомості населення зазвичай не знає ні своїх прав у сфері місцевого самоврядування, ні шляхів їх

реалізації та захисту [33, с. 204 - 205]. Для того, щоб будь-яка з територіальних громад могла реалізовувати щось із визначених законом прав, держава повинна визнати її незалежним суб'єктом публічного права, економічних та інших відносин. З цією метою держава встановила процедуру отримання статусу територіальної громади для жителів відповідної території. Цей порядок чітко передбачає державну реєстрацію основного юридичного документа, прийнятого територіальною громадою безпосередньо або за допомогою представницького органу - ради - статуту територіальної громади, прийняття якого є вихідним пунктом, з якого випливає юридична особа. При цьому територіальна громада нічим не відрізняється від будь-якої юридичної особи, яка існує у регуляторному полі України [33, с. 205]. До прийняття українського закону "Про місцеве самоврядування в Україні" вітчизняна практика не мала аналогів існуванню таких документів. На сьогоднішній день статuti громад є досить поширеними в Європі та Америці [61, с. 79]. «Статут територіальної громади є основним актом місцевого самоврядування і повинен мати найвищу юридичну силу порівняно з усіма іншими актами, прийнятими органами місцевого самоврядування. Його можна розглядати як документ, що належить до галузі правовідносин; сукупність соціально-політичних та економічних відносин між суб'єктами територіальної громади. Функціональна роль статуту територіальної громади полягає в регулюванні особливостей місцевого самоврядування в громаді в межах, визначених законодавством» [33, с. 207 209]. Завдання статуту слід розуміти як регуляторний та реформаторський вплив на різні сфери життя територіальної громади. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає «можливість прийняття статуту територіальної громади. У разі прийняття статуту громади він може відображати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші характеристики місцевого самоврядування на відповідній території» [33, с. 209]. Розробка статуту є в першу чергу питанням самої територіальної громади. Введення статуту неможливе, якщо жителі міста, села чи селища та їх органи самоврядування не розуміють необхідності такого кроку. Сюди входить значна

попередня роз'яснювальна та підготовча робота. Права на прийняття законів територіальної громади реалізуються не в повному обсязі, що не сприяє демократизації місцевого самоврядування. Така ситуація багато в чому пов'язана з елементарною відсутністю інформації про можливості та переваги статуту територіальної громади [33, с. 209]. Наявність статуту територіальної громади: створює передумови для демократизації управління; підвищення ефективності управління місцевими органами влади; легально розвивати та зміцнювати партнерські відносини між різними структурними елементами громади; відіграє роль показника готовності територіальних громад, місцевої влади до вирішення проблем реформи управління; відіграє консолідуючу роль у процесі перетворення населення населеного пункту в територіальну громаду. Крім того, статут повинен мати постійну роль інформації та довідок для жителів муніципалітету. Прочитавши текст статуту, кожен член громади може зрозуміти, як організована влада в його громаді, яка зобов'язана працювати відповідно до потреб населення, що вона може, а що не може робити в різних ситуаціях та випадках, які особливі механізми та процедури рішення виконавчих органів місцевої ради [33, с. 209].

Статут територіальної громади має на меті сприяти підвищенню ефективності державної роботи та взаємодії між населенням та владою. Він виконує роль Хартії місцевого самоврядування в громаді, яка забезпечувала правонаступництво. Беручи до уваги культурні, географічні, соціально-економічні та інші характеристики громади, хартія може допомогти знайти місцеву ідентичність, яка в кінцевому рахунку визначає конкурентоспроможність муніципалітетів. Наявність статуту територіальної громади є доказом того, наскільки відкрито та прозоро діють місцеві органи влади окремої територіальної громади, які відносини складаються між ними та окремими членами цієї громади [33, с. 209-210].

Прийняття законів дозволяє: придбання інструментів для розвитку та створення громад; розрізняти функції державних органів та місцевих органів влади (у сфері управління, бюджету, власності); захищати громаду та органи

місцевого самоврядування від незаконного втручання в їх компетенцію інших рівнів та органів влади; регулювати роботу органів місцевого самоврядування (оптимізувати структуру влади місцевих територіальних громад, регулювати участь громадян в управлінні громадами); детально визначити механізми контролю за функціонуванням органів влади з боку територіальної громади та окремих громадян - її членів; створити ядро кодифікації місцевого правового поля; визначити оптимальні способи гарантування територіальною громадою прав та умов життя громадян на своїй території; забезпечити правову базу, засновану на загальновизнаних принципах демократії та місцевого самоврядування; визначити та конкретизувати порядок імплементації законодавства з урахуванням місцевих особливостей; організувати питання, які недостатньо врегульовані законодавством [33, с. 210].

Враховуючи зарубіжний досвід та правові характеристики статуту як джерела муніципального права, він може стати одним з основних правових інструментів у здійсненні конституційних, адміністративних та муніципальних реформ. Можливість місцевих громад визначати особливості організації управління на певній території в рамках загально-правових положень, враховуючи місцеві особливості, буде контролюватися державою шляхом державної реєстрації цього документа. Хартія може слугувати головним правовим джерелом, яке включатиме особливі права та обов'язки для певної територіальної громади в межах певних суб'єктів (питання місцевого значення) [61, с. 80].

Аналіз повноважень представницьких органів місцевого самоврядування дозволяє встановити, що законодавчий рівень визначає пріоритет повноважень представницьких органів, що представляють територіальну громаду та діють від її імені, що також відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Хоча територіальна громада є основним елементом системи місцевого самоврядування, закон надає повноваження органам місцевого самоврядування, оскільки вони виконують функції та компетенцію місцевого самоврядування.

Важливо зазначити, що українське законодавство передбачає єдиний перелік обов'язків сільських, селищних та міських рад.

Завдяки компетенції органів місцевого самоврядування можна визначити перелік питань місцевого значення, що є предметом місцевого самоврядування в Україні. Закон визначає загальну компетенцію місцевих рад. На думку деяких дослідників, такий підхід значно обмежує діяльність місцевих рад, оскільки може виникнути ситуація, коли всі органи місцевого самоврядування відступляться для вирішення питань, які потребують негайного вирішення. Перелік виключних повноважень місцевих рад включає понад 50 пунктів.

Аналіз повноважень представницьких органів місцевого самоврядування України дозволяє зробити висновок про процес постійних змін у їх переліку на базовому рівні. Посилення змін у перегляді обсягу компетенції сіл, селищ, міських рад помітно з початком реформи місцевого самоврядування та територіальної організації управління в Україні. Важливим завданням підвищення рівня спроможності місцевих органів влади вирішувати весь спектр питань місцевого значення є чітке визначення та розмежування компетенції у цій галузі між різними рівнями місцевого самоврядування.

2.2. Голова сільської ради та виконавчі органи сільської ради

«У сучасних умовах у переважній більшості демократій місцеве самоврядування фактично реалізується за допомогою всеосяжної системи місцевого самоврядування, що, звичайно, не виключає використання різних форм безпосередньої участі громадян у його здійсненні. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, право на місцеве самоврядування здійснюється радами, члени яких вільно обираються шляхом таємного голосування на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати відповідальні виконавчі органи, що не шкодить референдумам або будь-яка інша форма безпосередньої участі громадян, якщо це дозволено законом [12]. Не є винятком у цьому відношенні і Конституція України [25],

згідно з якою провідна роль у здійсненні місцевого самоврядування належить представницьким органам місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що лише демократично обраний колегіальний орган, якщо він представляє всі політичні сили, що діють на місцевому рівні, може відстоювати роль першого, в територіальній громаді, носія функцій та відповідальності місцевого самоврядування [23, с. 649]. Відповідно до Основного закону України таку роль виконують сільські ради, визначені в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" органами місцевого самоврядування, які представляють територіальні громади та виконують функції та повноваження місцевого самоврядування від їх імені та в їх інтересах» (стаття 10) [25].

У той же час кожне обране представництво завжди вимагає створення відповідного органу виконавчої влади, основною функціональною метою якого є практична реалізація його рішень. Необхідність його існування в системі місцевого самоврядування є результатом об'єктивних процесів професіоналізації та спеціалізації управління, в яких функції управління повинні регулярно виконувати спеціально навчені люди. Отже, українська Конституція, яка відображає ці закономірності, передбачає, що місцеве самоврядування здійснюється не лише через сільські ради, а й через їх виконавчі органи (ч. 3 ст. 140). Таким чином, Конституція встановила певне підпорядкування її елементів у системі місцевого самоврядування - територіальній громаді, раді та її виконавчим органам, зберігаючи при цьому належне розмежування їх прав та повноважень, що знайшло відображення в мотивувальній частині відповідного Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. [58, с. 5].

Це означає, що Конституція не узгоджувала статус органів виконавчої влади з відповідними радами як представницькими органами місцевого самоврядування. Відповідно до основного закону, це повинні бути виконавчі органи окремих рад, основною функціональною метою яких є виконання рішень цих рад як місцевих органів влади, що безпосередньо представляють інтереси територіальних громад. Це означає, що представницькі органи

місцевого самоврядування повинні у своїх рішеннях формувати первинну волю управління, а їх виконавчі органи зобов'язані виконувати їх у своєму повсякденному управлінні. З цієї точки зору також цілком очевидно, що цілі та завдання виконавчих органів значною мірою є похідними, другорядними порівняно з цілями, встановленими у рішеннях окремих рад, які безпосередньо представляють територіальні громади [23, с. 507]. Такий характер виконавчих органів сільських рад відображений у ч. 2 ст. 11 Основного закону, згідно з яким вони перебувають під контролем та підзвітні відповідним радам [51].

За змістом відповідних положень Конституції України та Основного Закону сільський голова, який очолює виконавчий орган ради та головує на її сесіях, також включений до системи місцевого самоврядування. Він забезпечує здійснення повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, дотримання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади, організовує роботу сільської ради та її виконавчого комітету та здійснює інші повноваження органів місцевого самоврядування. Україна, наскільки це не стосується виключних повноважень Ради або якщо Рада не делегує їх до компетенції своїх виконавчих органів. Здійснюючи делеговані повноваження, сільський голова відповідає, контролюється і підзвітний територіальній громаді, відповідальний перед сільською радою, а при здійсненні виконавчих повноважень виконавчі органи ради - також під наглядом відповідних органів виконавчої влади [51].

Багато науковців та політичних діячів, зважаючи на те, що в українській конституції передбачена модель «сильного голови», вважають, що цей закон не встановлював оптимальних збалансованих відносин між радою, її виконавчим органом та сільським головою [57, с. 5].

У зв'язку з цим в Україні ведуться дискусії щодо того, хто є більш авторитетним у системі місцевого самоврядування - рада як колегіальний виборний орган територіальної громади або її виконавчий орган на чолі з безпосередньо обраним територіальною громадою - сільським головою [23, с. 650; 26, с. 49].

Прихильники моделі «сильний мер – слабка рада», посилаючись на те, що сільські голови безпосередньо обирають місцеві громади, вважають, що вони повинні підзвітними лише місцевим громадам, а не відповідним радам, які часом заперечують дострокове припинення своїх повноважень рішенням представницьких органів. З метою встановлення владних відносин між представником та виконавчою владою в системі місцевого самоврядування [28, с. 233] вносить пропозиції щодо необхідності застосування принципу розподілу влади в системі місцевого самоврядування [18, с. 87] та закріплення виключної компетенції виконавчого комітету, в яку рада не повинна втручатися [28, с. 248], а також приписування питань формування органів виконавчої влади, затвердження їх внутрішньої структури, особистих призначень та звільнення повноважень сільського голови [28, с. 238] та про перерозподіл владних повноважень на його користь шляхом ліквідації виконавчих комітетів, оскільки вони фактично покликані конституційно формувати та реалізовувати комунальну політику [24, с. 723 - 724].

Водночас деякі автори, враховуючи те, що сільський голова представлений як самостійний елемент місцевого самоврядування, характеризують його як єдиний орган місцевого самоврядування, наголошуючи на необхідності прийняття окремого закону, який би визначав не лише повноваження а й гарантії діяльності цих осіб, судовий захист їх інтересів [41, с. 375; 20, с. 45].

Таке розуміння статусу цієї посадової особи знайшло своє відображення у низці законопроектів України "Про статус мерів сіл, селищ, міст", які суб'єкти законодавчої ініціативи або скасували, або відхилили парламентом через суттєві недоліки [55].

Такі підходи до оцінки правового статусу цієї посадової особи здаються, на наш погляд, непродуктивними з огляду на потреби демократичної системи місцевого самоврядування та не повністю відповідають Конституції України, яка обирає сільського голову територіальною громадою на чолі виконавчої влади. (частина 2 статті 141) [25]. Адже сам факт обрання його на цю посаду не

перетворює його на окремий елемент системи місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що відповідно до встановленої державної та юридичної практики повноваження, як правило, наділяються відповідними органами, в межах яких повинні діяти їх посадові особи, що не виключає їх надання певних повноважень, які мають бути спрямовані на здійснення функцій та повноважень.. Тому, наприклад, до системи органів виконавчої влади належать відповідні органи, а не їх керівники, посади яких вважаються первинними елементами цих органів, які також характеризуються системним характером [7].

Сільські голови в цьому відношенні не є винятком, оскільки вони повинні бути частиною системи місцевого самоврядування не безпосередньо, а як частина відповідних органів як їх посадова особа. Іншими словами, сільський голова, як посадова особа, яка очолює виконавчий орган ради, спочатку входить до складу виконавчого органу ради, а як посадова особа, яка головує на засіданнях ради. У цьому сенсі сільського голову можна розглядати як елемент системи місцевого самоврядування, тому його компетенція повинна виходити з компетенції сільської ради та її виконавчого органу [51].

Такі підходи загалом відображені у ч. 3 ст. 42 основного Закону, згідно з яким повноваження сільського голову можна розділити на повноваження, що характеризують його як посадову особу відповідної ради, та повноваження, що характеризують його як керівника його виконавчого органу. Тому, здійснюючи делеговані повноваження, сільський голова повинен нести відповідальність, нагляд і підзвітність не лише територіальній громаді, а й відповідній раді, що в принципі відображено у ч. 5 ст. 42 основного Закону [51].

Однак це не означає, що сільський голова перетворюється на таку слабку фігуру, як намагаються довести прихильники моделі «сильний мер – слабка рада». Такі оцінки суперечать змісту тих положень Основного закону, згідно з якими сільський голова може «нейтралізувати» будь-які дії та рішення відповідних рад. Адже відповідно до ч. 4 ст. 59 цього Закону має право призупинити будь-яке рішення відповідної ради та переформувати його

обґрунтуванням зауважень, які рада може відхилити, підтвердивши попереднє рішення двома третинами голосів свого спільного складу. На практиці це відображається в тому, що багато сільських голів з цим правом фактично "блокують" прийняття компетентними радами питань, що належать до їх компетенції, зокрема питання недовіри. Незалежний статус сільського голови відображається також у тому, що відповідно до ч. 3 ст. 79 Закону, його повноваження можуть бути достроково припинені лише рішенням місцевого референдуму або рішенням відповідної ради, прийнятим щонайменше двома третинами голосів членів загального складу ради [51].

З огляду на сказане, однією з характеристик місцевого самоврядування в Україні є надмірне посилення ролі сільського голови в механізмі його реалізації, що робить місцеве самоврядування на рівні територіальних громад своєрідною «міні-президентською республікою», влада фактично позбавлена можливості впливати на виконавчі органи, очолювані сільським головою. Адже сільський голова, який автоматично стає головою відповідної ради та її виконавчого органу, незалежно від розподілу політичних сил, може «заблокувати» будь-яке рішення як представницьких, так і виконавчих органів з будь-яких питань, пов'язаних з місцевим самоврядуванням, основа постійних міжособних конфліктів, з іншого боку, відкидає розширену тезу про обмеження її фактичних повноважень [44, с. 127].

Тому необхідно поліпшити правовий статус головного чиновника територіальної громади, в тому числі на конституційному рівні. Хоча об'єктивно переважна більшість таких питань не підлягає конституційному регулюванню. Як зазначається в науковій літературі, принцип поділу влади, згідно з яким будується система центрального управління, не застосовується на рівні місцевого самоврядування [23, с. 650; 26, с. 47]. «Місьцеве самоврядування на рівні територіальних громад за своїм характером є однією з форм децентралізації виконавчої влади, суть якої полягає у виконанні Конституції та законів України в процесі самостійного вирішення місцевих питань в інтересах відповідних територіальних громад. У той же час, якщо діяльність

представницьких органів спрямована насамперед на імплементацію Конституції та законів України, то їх виконавчі органи - також на виконання рішень відповідних рад. Тому систему управління в межах територіальних громад не можна розділити на дві паралельні підсистеми органів місцевого самоврядування, незалежні одна від одної. Ми не підтримуємо пропозицію поширити на місцеве самоврядування принцип поділу влади та закріплення виключної компетенції виконавчого органу, в який рада не повинна втручатися» [28, с. 248].

Щодо взаємозв'язку між основними елементами системи місцевого самоврядування, експерти зазначають, що відносини між сільською радою та їх виконавчими органами повинні розглядатися на суттєво інших концептуальних засадах, ніж відображені в основному законі, зміст якого фактично позбавляє раду повновладного статусу, яка за законом повинна діяти в межах своєї компетенції. [57, с. 4]. Слід керуватися тим, що в системі місцевого самоврядування (як і в будь-якій іншій системі управління) існує певна підпорядкованість її елементів - територіальної громади, ради та органів виконавчої влади, оскільки без такого підпорядкування жодна система ефективно існувати не може [26, с. 47; 58].

«У сфері розподілу функцій та компетенцій це означає, що компетенція представницького органу місцевого самоврядування повинна виходити насамперед із компетенції територіальної громади, компетенція виконавчих органів - з компетенції відповідних рад, що безпосередньо представляють ці територіальні громади. Тому прийняття рішень переважної більшості питань місцевого значення, за винятком тих, які мають вирішуватись виключно на місцевому референдумі, слід віднести до компетенції відповідних рад як первинних органів місцевого самоврядування. Це повністю відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, яка передбачає місцеве самоврядування радами чи асамблеями, що, звичайно, не виключає використання зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми безпосередньої участі громадян. Що стосується органів виконавчої влади, що

опосередковано представляють територіальні громади, вони повинні мати право вирішувати всі питання, що стосуються місцевого самоврядування, за винятком тих, які на пленарних засіданнях вирішуються виключно територіальною громадою або відповідною радою» [60].

Такий підхід до розмежування компетенцій «у сфері місцевого самоврядування впливає із змісту ч. 3 ст. 140 Конституції України, яка визначала виконавчі органи відповідних рад, а не незалежні органи місцевого самоврядування. Частина 1 статті також містить спеціальну основу для розподілу компетенцій у сфері місцевого самоврядування ст. 143 Конституції, де основні повноваження місцевого самоврядування адресовані територіальним громадам та органам місцевого самоврядування, що їх утворюють, під якими слід розуміти відповідні ради, а не їх виконавчі органи, оскільки останні не створюються безпосередньо територіальною громадою. Це також стосується певних повноважень органів виконавчої влади, які мають бути наділені компетентними радами, а не їх виконавчими органами» [60].

Водночас це не означає, що всі питання місцевого значення, що стосуються компетенції місцевого самоврядування, повинні вирішуватися компетентними радами, а їх виконавчим органам слід відводити роль лише керівника їх рішень. Хоча вони залишаються провідними суб'єктами місцевого самоврядування, ради не можуть приймати об'єктивні рішення з усіх питань, що належать до компетенції. Зрештою, через те, що члени місцевих рад здійснюють свої повноваження, не перериваючи виробничу та сервісну діяльність, вони не можуть швидко виконувати функції управління постійно. У той же час, справа не стільки в зайнятості місцевих депутатів на головній посаді чи у відсутності у багатьох з них професійних навичок керівництва, скільки в тому, що форми та методи місцевих рад як колегіальних органів іноді не підходять для негайного вирішення багатьох питань місцевого самоврядування. Крім того, очевидно, що багато таких питань не потребують спільного розгляду та вирішення на пленарних засіданнях окремих рад [60].

Відповідно, при розподілі компетенцій у системі місцевого самоврядування найбільш прийнятним варіантом є можливість виконавчої влади приймати рішення щодо всіх питань, що стосуються місцевого самоврядування, за винятком тих, які повинні вирішуватись виключно місцевим референдумом або відповідними радами. Водночас такий розподіл не повинен виключати право відповідних рад розглядати та вирішувати будь-які питання, що стосуються місцевого самоврядування, регульовані Конституцією України та законами України. Це не виключає можливості надання виконавчим органам відповідних рад певних виключних повноважень, які повинні включати питання, які за своїм характером не потребують спільного розгляду та вирішення представницькими органами місцевого самоврядування [60].

Практика місцевого самоврядування також показує, що процедуру подолання «вето» сільського голови слід змінити на рішення ради, яке може бути відхилене двома третинами голосів ради. Сюди також слід віднести необхідність зміни підходів до процесу обрання сільського голови та створення виконавчих органів сільських рад.

У зв'язку з цим ми можемо приєднатися до думки науковців, які віддають перевагу варіанту, коли голову ради обирає рада і за посадою очолює виконавчий орган [23, с. 652].

Відповідний спосіб заміщення цієї посади обумовлений тим, що сільський голова обирається для виконання функцій голови виконавчого органу відповідної ради, що головує на її засіданнях, а тому його мандат повинен походити від представницького органу, що представляє місцеву громаду. Адже у випадках, коли процес обрання відповідних посадових осіб та формування органів виконавчої влади відбувається поза представницькими органами, створюється основа для постійних суперечок між сільською радою та сільським головою щодо домінуючої ролі в механізмі місцевого самоврядування. Таке протистояння мало місце у багатьох селах, що призвело до висловлення недовіри відповідним радам та дострокового припинення повноважень сільських голів [60].

Про доцільність обрання цих посадових осіб відповідними радами свідчить досвід переважної більшості країн, де «мери, бургомістри, алькальди тощо, які головують на засіданнях рад та очолюють їх виконавчі органи, обираються представницькими органами (Велика Британія, Греція, Данія, Іспанія, Ірландія, Люксембург)» [60]. Сюди входить той факт, що повноваження сільських голів часто скасовуються передчасно, що змушує багато територіальних громад організувати дострокові вибори сільських голів. Зокрема, лише Верховна Рада України V - VI скликань призначила дострокові вибори президентів сіл, селищ, міських рад у понад 850 містах та селищах [60]. Такі вибори часто не проводяться через брак коштів або з інших причин, що призводить до того, що територіальні громади працюють протягом більш тривалого періоду без відповідних посадових осіб, а їх функції виконують секретарі відповідних рад, які не призначені виконувати таку роль. Крім того, обрання голів загальними виборами створює передумови для формування так званого окремого уряду в системі місцевого самоврядування, яка є об'єктивно нестабільною і тому не може бути ефективною [60].

Таким чином, представницькі органи місцевого самоврядування, а саме сільські ради, колегіальні органи загальної компетенції, що складаються з депутатів, безпосередньо обраних населенням кожної адміністративно-територіальної одиниці, висловлюють свою волю та приймають від її імені обов'язкові рішення. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Процес формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні тісно пов'язаний із формуванням інституту служби в органах місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що діяльність органів місцевого самоврядування вирішує переважну більшість питань місцевого значення, що входять до компетенції органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ У СФЕРІ ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ

3.1. Діяльність сільської ради щодо забезпечення розвитку територіальної громади

«Токмацький район утворений 7 березня 1923 р., займає площу 1442,47 кв. км. та є географічним центром Запорізької області. До його складу входять 56 населених пунктів і місто районного підпорядкування – Молочанськ. Представлений 11 сільськими, 1 міською радою та 1 сільською ОТГ. Чисельність населення – понад 22 тисячі осіб. Токмацький район є сільськогосподарським. Найбільш активні сільськогосподарські підприємства району»: ТОВ «Аграрна компанія «Дістен», ПрАТ «Міжрайплемпідприємство», ТОВ «А/Ф «Котовського», СВК «Мирний», ТОВ «Племптахокомбінат «Запорізький», ТОВ СВП А/Ф «Дружба». ТФ ПрАТ «Райз-Максимко», ТДВ «Сільгосптехніка». Понад 125 фермерів займаються вирощуванням та виробництвом сільгосппродукції. На даний час на території району діють два сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи, а саме: СОК «Жовтневий» та СОК «Відродження 2015». Сільськогосподарський обслуговуючий кооператив «Жовтневий» визнано переможцем серед постачальників молока компанії Danone з семи областей за підсумками 2015 р. у номінації «Вертикальний молочний прорив року». СОК «Жовтневий» та СОК «Відродження 2015» беруть участь у Проекті ЄС ПРООН «Місцевий розвиток орієнтований на громаду», який передбачає надання фінансової підтримки для сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Також кооперативи повноцінно співпрацюють з міжнародним благодійним Фондом «Добробут громад», «який надає матеріальну допомогу в розвитку сільських територій через створення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.

У подальшому на базах кооперативів планується відкриття нових сімейних молочних міні ферм» [62].

«У 2013 р. в с. Нове був висаджений найбільший в Україні та Європі кизилевий сад, де представлені близько 30 сортів кизилу. Загальна площа угіддя понад 14 га та продовжує розширюватися.

На території району розпочато будівництво комплексу з приймання, зберігання та відвантаження зернових та олійних культур на залізничний та автомобільний транспорт у м. Молочанськ Токмацького району. Промисловий потенціал району представлений підприємствами добувної та обробної галузі, а саме: ДП «Хлібна база № 74», ТОВ «Токмацький гранітний кар'єр», ТОВ «Вілтек», ТОВ «Токмак Солар Енерджі», ТОВ «Санталекс Грін Пауер». Токмацький гранітний кар'єр спеціалізується на виробництві щебеню та відсіву. ТОВ «Вілтек» - єдине підприємство в районі на ринку харчової переробної промисловості, спеціалізується на виробництві безалкогольних напоїв. Природно-столова мінеральна вода «Молочанська» ТОВ «Вілтек» за тестом 19 видів мінеральної та питної води в 1999 р. Центром незалежних споживчих експертиз визнана кращим продуктом, має диплом лауреата і удостоєна оцінки «Дуже добре». У районі засновано виробництво з перетворення енергії сонячного випромінювання на електроенергію (ТОВ «Токмак Солар Енерджі» та «Санталекс Грін Пауер»)» [62].

«В рамках децентралізації тривають реформи освітньої та медичної галузі. У районі функціонують: КЗ «Молочанська районна лікарня», КЗ «Молочанський центр первинної медико-санітарної допомоги Токмацької районної ради» та розгалужена мережа амбулаторій загальної практики сімейної медицини, фельдшерсько-акушерських та фельдшерських пунктів. До мережі освіти району входять 21 загальноосвітній навчальний заклад та 16 дошкільних навчальних закладів, серед яких 6 – навчально-виховних комплексів, Молочанська школа-інтернат. Навчальні заклади велику увагу приділяють впровадженню та розвитку інклюзивної освіти в районі. Ведеться робота над розвитком творчих здібностей обдарованих дітей, як в

загальноосвітніх, так і в позашкільних закладах: Молочанський дитячо-юнацькій спортивній школі, Молочанській дитячій школі мистецтв. Кузнею кадрів для сучасного ринку праці став Багатопрофільний центр професійно-технічної освіти» [62].

Культурні потреби населення району задовольняють 24 заклади культури (3 творчі колективи мають звання «народний», 1 колектив – «зразковий»), центральна районна бібліотека та 23 бібліотеки-філії, 2 музеї на громадських засадах [62].

«8 липня 2016 р. сесією Остриківської сільської ради сьомого скликання прийняте рішення об'єднатися громадами сіл Лугівка, Фабричне, Снігурівка, Іванівка, Остриківка, Трудове, Урожайне Остриківської сільської ради з громадами сіл Скелювате та Очеретувате Очеретуватської сільської ради в Остриківську сільську територіальну громаду (об'єднану) Токмацького району Запорізької області з центром у селі Остриківка. До неї входять 9 населених пунктів, площа яких 958,2 га, а саме: Лугівка, Фабричне, Іванівка, Снігурівка, Остриківка, Трудове, Урожайне, Скелювате, Очеретувате. Кількість жителів – 2896 осіб, кількість дворів – 1403. Перші вибори голови та депутатів Остриківської ОТГ пройшли 11 грудня 2016 р. Остриківським сільським головою обрано Наталію Іващину. В селах Скелювате та Очеретувате утворився Очеретуватський старостинський округ. 29 жовтня 2017 р. жителі сіл Скелювате та Очеретувате обрали старостою Очеретуватського старостинського округу Ішутінова Олександра Валерійовича» [39].

«На даний час на території сільської ради діє промислове підприємство ТОВ «Токмацький гранітний кар'єр», яке є місцем працевлаштування для місцевого населення. Є також сільськогосподарські підприємства, фермерські господарства, найбільші з яких: СФГ «Україна», ФГ «Світоч-Агро», ФГ «Стимул», ПП «Альянс-Агро». Соціальна сфера Остриківської ОТГ представлена Остриківською ЗОШ I – III ступенів, Урожайнівським НВК «Перспектива» I – III ст., Очеретуватською ЗОШ I-II ступенів, дитячим начальним закладом «Веселка», Остриківською амбулаторією ЗПСМ,

6 ФАПами, 2 Будинками культури, 4 сільськими клубами, 5 бібліотеками, 4 відділеннями поштового зв'язку» [39].

«За перший рік свого існування Остриківська ОТГ має чим похвалитися: придбано новий шкільний автобус для підвезення дітей до Урожайнівського НВК, сміттєвоз для комунального господарства (надалі планується налагодити вивезення побутових відходів від населення); замінено вікна на склопакети у Остриківському БК; замінено вікна, двері, проведено промивку системи опалення в Остриківській ЗОШ; проведено капітальний ремонт Остриківської амбулаторії ЗПСМ, створено умови для реалізації медичної реформи; проведено ремонт ФАПів у селах Урожайне та Трудове; проведено ремонт сільського клубу в с. Снігурівка; проводяться роботи по реконструкції вуличного освітлення в усіх населених пунктах громади; проведено ремонт відрізка дороги в с. Остриківка; облаштовано та забезпечено обладнанням дитячі майданчики в с. Очеретувате та с. Скелювате. Загалом було реалізовано проектів на загальну суму 6 744,402 тис. грн. Остриківська ОТГ є першою ластівкою процесу децентралізації у Токмацькому районі» [39].

«Велику увагу на сьогодні приділяють залученню інвестицій – розробляються проектні заявки для участі в різних конкурсах грантової підтримки та міжнародної технічної допомоги. До речі, Остриківська об'єднана територіальна громада стала однією з двох громад Запорізької області, яка на сьогодні вже має затверджену Стратегію сталого розвитку. Визначили і привабливі для інвесторів території, які становлять близько 126 га, і вже ведуть переговори з інвестором про встановлення сонячних батарей на території громади» [40].

Створення громади сприяло підвищенню активності населення. З'явилися додаткові можливості – як фінансові, так і, наприклад, відвідування різних тренінгів із розвитку громад і пошуку фінансування, які проводять різні організації. Наприклад, у рамках проекту «Зміцнення демократичного врядування» громадські активісти нашої ОТГ працюють над створенням громадської організації «Майстерня добробуту», активно ведеться робота з

удосконалення знань по написанню грантових заявок. Майже на кожному заході Запорізького Центру розвитку місцевого самоврядування, створеного за підтримки Програми «U-LEAD з Європою», присутні представники громади [40]. Зростає кількість комунікативних заходів, в яких беруть участь члени громади. Зокрема, Остриківська ОТГ стала однією з п'яти громад Запорізької області, які залучені в проект «ООН Жінки» щодо гендерно чутливих тем та безпеки в громаді [15].

«Розглянувши звернення 21 обласної державної адміністрації щодо прийняття Комісією рішення про призначення перших місцевих виборів у зв'язку з утворенням ОТГ Комісія встановила їх відповідність вимогам Конституції України та законів України, а також Порядку призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад ОТГ і відповідних сільських, селищних, міських голів та призначила на неділю, 22 грудня 2019 р., перші вибори у 86 ОТГ (1 міській, 16 селищних, 69 сільських ОТГ)» [64].

Згідно додатку 7 до постанови Центральної виборчої комісії № 1920 у перелік ОТГ, утворених у межах Запорізької області, у яких призначаються перші місцеві вибори, включено Новомиколаївську сільську ОТГ Токмацького району Запорізької області.

Село Покровське (раніше село Жовтневе) Токмацького району Запорізької області було засноване у 1797 р. Жовтнева сільська рада Токмацького району Запорізької області у селі Покровське утворена у 1919 р. [29]. На сьогоднішній день до складу Жовтневої сільської ради входять такі населені пункти: с. Покровське – площа населеного пункту – 289 га, с. Шевченкове – 37,5 га, с. Червоногірка – 231 га, с. Садове – 142 га, с. Заможне – 66,5 га, с. Кутузівка – 72 га. Кількість жителів – 1664 особа, кількість дворів – 869 [13].

Село Покровське (стар. Нижній Куркулак) є центром сільської ради. Стара назва села походить від назви річки Куркулак (Вовчий Яр), на березі якої воно розташоване. Потім були назви Гаврилівка, Ворошилівка, Жовтневе [13].

Стабільно наповнювачами сільського бюджету є селянські фермерські господарства «Бабич», «Крюченко», «Надія», «Кузнецов О.О.», «Лакшмі», «Ранок», «Заможне», ВАТ «Токмацький світанок», ТОВ «Агрофірма «Богдан Хмельницький», ТОВ «Агрофірма «ТЕРА», ПП «Шаповал», ПП «Покровський Агрос», які своєчасно сплачують пайщикам орендну плату, вирішують соціальні питання мешканців. З 2002 р. працює комунальне підприємство «Жовтневе». «КП не тільки забезпечує населення п'яти сіл питною водою та згідно схеми очистки населених пунктів на техніці фермерів вивозить побутові відходи, займається благоустроєм цвинтарів, паркових зон відпочинку та територій об'єктів соціальної інфраструктури Жовтневої сільської ради, обслуговує та здійснює поточні ремонти вуличного освітлення. У 2017 р. спільно із Запорізькою обласною радою було реалізовано проект «Співробітництво громад. Придбання сміттєвоза для покращення матеріально-технічної бази громад - спільний крок до чистого довкілля» [13].

На території населених пунктів сільської ради працюють 4 медичних установи, дві з яких газифіковані, Покровський НВК. В с. Покровському працює бібліотека-філія ім. І. П. Киценка, два поштових відділення. У 2016 р. у с. Покровське мешканці двох 16-квартирних будинків об'єднались в ОСББ «Синевір».

У 2012 р. створено громадську організацію «Жовтневе», яка взяла на себе вирішення нагальних проблем території: реконструкція вуличного освітлення у с. Покровське (2013 р.), облаштування дитячого майданчика у с. Садовому та спільно із сільськогосподарським кооперативом «Жовтневе» тренажерної кімнати, термомодернізацію будівлі фельдшерсько-акушерського пункту у с. Покровське (2017 р.).

У с. Покровське діє сільськогосподарський обслуговуючий кооператив «Жовтневе». Завдяки участі в американському проекті БФ «Хайфер» кооперативом відремонтовано приміщення, закуплено необхідне обладнання для створення пункту прийому та охолодження молока у с. Покровському. У 2013 р. було розпочато збір молока від населення розпочато. Сьогодні СОК

«Жовтневе» є членом об'єднання кооперативів «Господар», допомагає охолодити та реалізувати молоко 183 родинам із 24 населених пунктів Токмацького, Пологівського, Михайлівського та Оріхівського районів. З 2014 р., співпрацюючи з із SOKODEVI MEDA членами кооперативу було розпочато впровадження проекту «Розвиток молочного бізнесу в Україні», створено 11 сімейних ферм, будується ще три.

За створення сільськогосподарського кооперативу та розвиток сімейних ферм у Запорізькій області Жовтнева сільська рада два роки поспіль (2015 та 2016)» ставала переможцем конкурсу «Кращі практики місцевого самоврядування», що проводиться профільним міністерством. Однією із сходинок розвитку кооперації на Токмаччині за підсумками співпраці з проектом ЄС ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» стало відкриття у 2017 р. у с. Покровському міні-сироварні [13]. «Рада жінок-фермерів у Запорізькій області» з 2016 р. розпочала співпрацю ще із одним проектом «Розвиток аграрного бізнесу в Україні» [13]. У 2017 р. у с. Садовому створено сільськогосподарського багатофункціонального обслуговуючого кооперативу «Макартет» [13].

Основними напрямками діяльності сільської ради та її виконавчого комітету є вирішення складних соціально-економічних проблем у цій юрисдикції. У своїй роботі виконавчий комітет сільської ради проводить закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та відповідно до ст. 27 - 39 цього Закону, виконавча рада здійснює власні та делеговані повноваження. Серед найважливіших напрямків своєї діяльності сільська рада вважає підвищення ролі депутатів, постійних комісій, виконавчих органів ради у вирішенні питань забезпечення необхідних умов життя та реалізації інтересів членів територіальної громади. Протягом звітного року постійні комітети розглядали низку питань, що стосуються соціально-економічного та культурного значення.

«У сільській раді є три постійні комісії: постійна комісія з питань депутатської діяльності, етики, законності та соціального захисту прав

громадян; постійна комісія з питань соціально-культурного розвитку; постійний комітет з фінансово-економічних питань, бюджету та земельних відносин.

Виконавчим органом сільської ради є виконавчий комітет ради, який створюється відповідною радою на час своєї компетенції. Персональний склад виконавчого комітету сільської ради затверджується радою за пропозицією сільського голови. Виконавчий комітет ради складається із сільського голови, заступника сільського голови, секретаря виконавчого комітету, а також керівників управлінь, інших органів виконавчої влади та інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської ради входить також секретар сільської ради. Виконавчий комітет сільської ради очолює сільський голова.

У виконавчому комітеті сільської ради секретар ради виконує функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради. До виконавчого комітету сільської ради не можуть входити члени відповідної ради, крім секретаря ради. Повноваження виконавчого комітету сільської ради визначені ст. 27 - 40 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

На території Жовтневої сільської ради діють наступні цільові програми розвитку:

– «Програма розвитку соціально-культурної сфери Жовтневої сільської ради на 2016 – 2020 роки» [47];

– «Програма соціального захисту населення пільгових категорій, малозабезпечених та інших громадян Жовтневої сільської ради, які потребують допомоги на 2016 – 2020 роки» [48];

– «Програма оздоровлення дітей Жовтневої сільської ради Токмацького району Запорізької області на 2017 – 2020 роки» [45];

– «Програма підтримки об'єднань співвласників багатоквартирних будинків на території Жовтневої сільської ради на 2016 – 2020 роки» [46].

Згідно Перспективного плану формування територій громад Запорізької області Жовтнева територіальна громада входить до складу Новенської територіальної громади з центром у с. Нове [49].

Жовтнева територіальна громада долучилася до процесу об'єднання в 2016 р. У квітні 2016 р. головою Новенської сільської ради було ініційовано об'єднання трьох територіальних громад: Новопркопівської, Новенської та Жовтневої територіальних громад. На п'ятій сесії сьомого скликання 9 квітня 2016 р. Жовтнева сільська рада розглянула заяву голови Новенської сільської ради про ініціювання добровільного об'єднання.

Вже 22 квітня 2016 р. було прийнято розпорядження голови Жовтневої сільської ради «Про проведення громадських обговорень з питання добровільного об'єднання територіальних громад», де вказано порядок проведення громадських обговорень в селах Жовтневої територіальної громади. До участі в громадських обговореннях були залучені депутати Жовтневої сільської ради, члени виконавчого комітету, депутати районної ради, представників ЗМІ та громадськість. За результатами громадських обговорень радою було вирішено надати згоду на добровільне об'єднання територіальних громад та делегувати представників до спільної робочої групи [50].

Рішення про створення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад було прийнято 19 травня 2016 р. [56]. У період з 23 травня 2016 р. по 20 червня 2016 р. проходять громадські обговорення проектів рішень стосовно добровільного об'єднання територіальних громад на території населених пунктів суміжних громад Жовтневої, Новенської та Новопркопівської сільських рад. Також, в цей період відбувається схвалення спільною робочою групою остаточних проектів рішень стосовно добровільного об'єднання територіальних громад. Але Новопркопівська сільська рада потім відмінила своє рішення про згоду на об'єднання і цей процес зупинився.

Визначені таким чином складності процесу інтеграції дозволяють зробити висновок про необхідність більш ефективної інформаційної роботи, щоб пояснити громадам усі позитивні риси та можливі складності цього процесу. Гасло про те, що жити в об'єднаній громаді означає жити в селі з комфортними умовами, користуватися транспортом, медичними послугами, якісною освітою

та доступом до адміністративних послуг, недостатньо. Зокрема, слід зазначити переконливі переваги добровільного об'єднання громади, а саме:

- якщо громада добровільно об'єднається вона отримає субсидію на інфраструктуру від Кабінету Міністрів України протягом п'яти років, якщо ні - таке право втрачається [37];

- бюджети переведені на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, оскільки вони рівні за своїми повноваженнями містам обласного значення;

- об'єднані громади більше не залежатимуть від району, міста чи області, фінансування буде дворівневим, безпосередньо: від держави - безпосередньо громаді.

- функції державної архітектурно-будівельної інспекції передаються об'єднаним громадам (важливі функції, пов'язані з запуском будівельних об'єктів);

- при встановленні орендної плати за землю громада може змінити ставку та пристосувати її до національного рівня на користь бюджету.

Крім того, міжнародні донорські проекти є важливим джерелом підтримки залучення громад та реформи місцевого самоврядування загалом. Участь у таких проектах дозволяє громадам отримувати різноманітну допомогу - від порад та навчання, до конкретної фінансової допомоги для різних проектів: адміністративні центри обслуговування, інфраструктурні проекти, енергозбереження тощо.

Водночас, крім переваг, існує багато проблем та перешкод, які виникають у процесі формування об'єднаних громад. Це, насамперед, такі проблеми, як: невідповідність діяльності міністерств різних галузей щодо швидкості децентралізації та їх відставання у відповіді на виклики новоутворених громад. Часто громади просто не можуть відповісти на запитання своїх членів: що буде з охороною здоров'я, освітою, соціальною допомогою, оскільки відсутні алгоритми, стандарти та механізми для здійснення галузевих реформ; відсутність персоналу ОТГ, необхідність здобувати більше знань тощо.

Об'єднані спільноти закладають основи для подальшого економічного розвитку шляхом посилення фінансової безпеки, розширення повноважень щодо землеустрою та розвитку інфраструктури.

3.2. Удосконалення діяльності сільської ради щодо вирішення питань місцевого значення

«Система самоврядування територіальної громади села включає: територіальну громаду села - первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який може безпосередньо вирішувати будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до місцевого самоврядування; сільська рада - представницький орган місцевого самоврядування; виконавчі органи сільської ради; органи самоорганізації населення [51]. Сільська рада та її виконавчий комітет є спеціальною юридичною особою публічного права» [43].

На території Жовтневої сільської ради мешкає 1664 особа, з них: пенсіонерів 468 осіб; учасників бойових дій 40 осіб; учасників війни 17 осіб; дітей-інвалідів 4 осіб; осіб, постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС 3 особи; багатодітних сімей 15 сімей.

Жовтнева сільська рада є представницьким органом місцевого самоврядування, діє в межах Конституції та Законів України, представляє інтереси територіальної громади і приймає від її імені рішення. Рада організовує свою роботу у відповідності із затвердженими сесіями планами роботи. Регламент ради на основі діючого законодавства визначає і закріплює компетенцію, організаційні принципи і порядок діяльності ради. Регламент, зміни і доповнення до нього приймаються сесією ради. Пропозицію про зміни і доповнення регламенту вносяться за ініціативою голови ради, постійних комісій, депутатських груп або окремих депутатів ради. Регламент не є правовстановлюючим документом подібно до статутів, положень юридичних осіб. Регламент сільської ради є особливо важливим документом. Він є обов'язковим, коло його застосування не виходить за межі організації

діяльності сільської ради. Частинами 13 та 14 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено важливість та правовий статус даного нормативного акту. Згідно ст. 26, ч. 1, п. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що виключно на пленарних засіданнях сільської ради і не пізніше як на другій сесії (ст. 46, ч. 14) затверджується регламент роботи ради [51].

Регламент роботи Жовтневої сільської ради має досить чітку структуру і включає наступні розділи: Розділ 1. Загальні положення. Розділ 2. Сесія сільської ради. Розділ 3. Сільський голова. Розділ 4. Комісії ради. Розділ 5. Депутат ради. Розділ 6. Секретар сільської ради. Розділ 7. Виконавчий комітет сільської ради. Розділ 8. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Розділ 9. Заключні положення [53].

Окремими розділами прописано порядок роботи сесії ради, її депутатів та посадових осіб, комісій ради. У ст. 6 розділу 2 Регламенту передбачає, що рішення про скликання засідання доводиться до відома членів та громадськості не пізніше ніж за 10 днів до засідання, у виняткових випадках не пізніше, ніж за день до засідання, із зазначенням часу, місця та питань, які слід розглянути. Проекти рішень ради з питань економічного та соціально-культурного будівництва підлягають попередньому розгляду постійними комісіями ради. Проекти рішень, інші документи та матеріали з питань, що передаються на розгляд Ради, надсилаються членам не пізніше ніж через три дні після відкриття засідання. У роботі сесії ради можуть брати участь запрошені депутати інших рад, представники державних органів, інших органів самоврядування, громадських об'єднань та робочих колективів. Вони не мають права втручатися в роботу зборів, вони повинні дотримуватися встановленого порядку проведення зборів [53]. Загалом, положення Жовтневої сільської ради є типовим прикладом місцевого регулювання місцевого самоврядування. Порядок організації, викладений у цьому документі, дозволяє місцевій раді успішно здійснювати свою діяльність.

Загальні рекомендації, запропоновані положеннями ради про якість, включають такі положення: по-перше, встановлення не юридичних, а процедурних норм; правила регулювання повинні дозволяти членам, виконавчим органам ради, комітетам здійснювати свої повноваження; якомога чіткіше врегулювати питання призначення на посади, дострокового припинення повноважень, бюджетні та фінансові питання; встановлюючи положення щодо здійснення права громади на місцеві ініціативи та норми, що забезпечують відкритість ради.

Одним із ключових питань організації та функціонування місцевого самоврядування на базовому рівні є прийняття статуту територіальної громади. Важливість цього документа підтверджується питаннями, які він може регулювати. Список включає:

- організація зборів громадян за місцем проживання;
- проведення громадських слухань;
- розробка процедури запровадження місцевих ініціатив;
- розробка порядку прийняття та оголошення рішень представницьких органів місцевого самоврядування, регламентація роботи ради, постійних комісій;
- розробка положень про департаменти, адміністрації та інші органи виконавчої влади.

До додаткових питань регулювання належать:

- порядок здійснення контролю та підзвітності перед колегією виконавчих органів;
- порядок призначення органів самоорганізації населення за місцем проживання з частиною компетенції ради, її фінансів та майна;
- порядок затвердження кандидатів на призначення на посаду керівників, компаній, установ та державних організацій;
- порядок виділення та вилучення земельних ділянок;
- порядок інформування членів про офіційні документи;
- процедура направлення депутатського запиту тощо.

«У ст. 19 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" наголошується, що представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших характеристик місцевого самоврядування» [51].

Таким чином, найвищими формами безпосереднього здійснення територіальної громади сіл місцевого самоврядування є місцеві референдуми та місцеві вибори. Місцевий референдум - це прийняття рішень з питань, які Конституція та закони України передають до компетенції місцевого самоврядування шляхом безпосереднього вираження волі жителів села, які мають право голосу. Такий референдум проводиться з метою безпосереднього звернення до територіальної громади з важливих питань, що стосуються місцевого самоврядування [51].

Збори громадян у місцевій резиденції скликаються по будинках, сільських вулицях чи інших внутрішніх формаціях з метою: обговорення питань загального значення села; обговорення та внесення пропозицій з питань, пов'язаних із зобов'язаннями місцевих громад, які є важливими для населення; формування органів самоорганізації населення; заслуховування звітів про роботу органів та служб органів місцевого самоврядування; прийняття рішень щодо добровільної участі жителів села в благоустрої територій, сприяння підтримці громадського порядку, збереженню житла, пам'яток історії та культури, надання допомоги соціально незахищеним громадам; прийняття рішення про запровадження місцевих зборів на основі добровільного самооподаткування.

Мешканці села, які мають право голосу на місцевих зборах і проживають на відповідній території, мають право брати участь у роботі зборів громадян.

Таким чином, статут територіальної громади є спеціальним документом, оскільки він визначає форми та процедури реалізації права членів територіальної громади брати участь у місцевому самоврядуванні. Основними такими формами безпосередньої участі сільських жителів є: місцевий

референдум; «вибори депутатів сільської ради, депутатів ради та сільського голови; збори громадян за місцем їх проживання; колективні та індивідуальні звернення жителів села до органів місцевого самоврядування та посадових осіб; публічні презентації; місцеві ініціативи; участь у роботі органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та роботи на виборних посадах місцевого самоврядування».

Для того, щоб Жовтнева сільська рада мала можливість прийняти статут територіальної громади необхідно вирішити питання територіальних меж громади та відповідно й межі юрисдикції ради. Оскільки Жовтнева сільська рада є спільним органом представницької влади місцевого самоврядування для с. Заможне, с. Кутузівка, с. Садове, с. Червоногірка, с. Шевченкове. Завданням на цього шляху є відновлення процесу об'єднання та створення ОТГ, формування органів місцевого самоврядування та прийняття статуту ОТГ.

Сільський голова, сільська рада та її виконавчий орган здійснюють свою діяльність щодо виконання функцій місцевого самоврядування від імені місцевої громади, та в її інтересах. Щороку сільський голова звітує про роботу виконавчого комітету Жовтневої сільської ради. Виконавчий комітет Жовтневої сільської ради провів 23 засідання виконавчого комітету та розглянув 85 питань, з яких було прийнято відповідне рішення. Основними питаннями, що розглядались, були:

- про виконання бюджету Жовтневої сільської ради;
- щодо організації роботи зі скаргами громадян на території Жовтневої сільської ради;
- про стан співпраці з міським та районним центром зайнятості в м. Токмак;
- про роботу громадської організації «Жовтневе»;
- про підготовку житлово-комунальних та соціальних установ сільської ради до роботи в осінньо-зимовий період;
- про ситуацію та заходи щодо боротьби з карантинною рослинністю та бур'янами на території сільської ради;

- про роботу сільськогосподарсько-обслуговуючого кооперативу «Жовтневе»;
- про роботу закладів культури на території сільської ради;
- про стан сплати земельного податку та оренди землі фізичними та юридичними особами.

Також було розглянуто низку поточних питань: щоквартальне затвердження планів роботи виконавчої ради; присвоєння поштових адрес будівлям; надання допомоги; реєстрація місця проживання та зняття з реєстрації місця проживання фізичних осіб у селі Жовтневе; питання контролю за рішеннями та інші [16].

Головним пріоритетом було та є наповнення дохідної частини бюджету та їх цільових витрат. Для заповнення дохідної частини місцевого бюджету сільська рада щомісяця виконує такі роботи: аналіз доходів бюджету з точки зору виплат та виконання планових показників на відповідний звітний період; здійснення пояснень між платниками податків з різними формами та методами (телефонні та особисті розмови); виконання робіт з декларування доходів громадян, які самостійно обробляють землю, нагляд за перерахуванням фермерським господарством податку на доходи фізичних осіб; систематичний контроль за усуненням податкової заборгованості [16].

Особливе місце в діяльності виконавчого комітету Жовтневої сільської ради займає питання роботи зі зверненнями громадян. Організація роботи зі з цього питання забезпечує, зокрема, належне інформування громадян про можливості, про графіки прийому громадян чиновниками виконавчого комітету, керівництвом Запорізької обласної державної адміністрації та Токмацької райдержадміністрації. Ведуться щоденники особистого прийому громадян. У звітному році прийом відвідали 167 осіб, до секретаря - 175 осіб. Розглядаються звернення, а громадянам надається відповідна інформація та пояснення. Введено систему щоденників для реєстрації, отримано 6 письмових скарг. Відповідь заявникам було надіслано своєчасно, не порушуючи встановленого терміну. Звернення оформляються належним чином. Робота над

наприкінці року обговорювалася на засіданні виконавчої ради, на якому було прийнято рішення [16].

Збори громадян організуються, якщо це необхідно для вирішення нагальних проблем. Виконавчий комітет Жовтневої сільської ради має дорадчий пункт з надання безоплатної правової допомоги громадянам при реєстрації актів цивільного стану [16].

З метою соціального захисту населення в бюджеті сільської ради передбачено 20 000 грн. для надання фінансової допомоги. Щороку виконавчий комітет сільської ради укладає угоди з міським та районним центром зайнятості на організацію оплачуваних громадських робіт. Інформація для населення розміщена на стенді «Державна служба зайнятості». Виконавчий комітет постійно прагне надати необхідні документи претендентам на пільги та допомогу, проводить дослідження щодо умов життя громадян, допомагає ветеранам війни, які отримують грошову компенсацію за тверде паливо та монетизацію за скраплений газ. Жовтнева сільська рада прагне визначити соціально незахищені категорії дітей, які опинились у складних життєвих умовах, в яких ростуть неповнолітні діти. Інформаційно-консультативна допомога доступна у вирішенні кризових ситуацій, що виникають у сім'ях та негативно впливають на фізичний та психічний стан дітей [16].

У громаді є кошти самооподаткування, які за рішенням зборів громадян платить кожен мешканець та користувач землі - це п'ять гривень на людину. Всі кошти були використані на потреби громади селищної ради Жовтневої. Ці кошти були використані, зокрема, на: придбання ювілейних вітальних листівок; публікація привітань у газеті; витрати, пов'язані з підготовкою до святкування державних свят; придбання їжі на день донора; закупівля будівельних матеріалів для ремонту будинку культури; придбання дизельного палива для боротьби з бур'янами тощо.

Однак, крім позитивних моментів, існують і проблеми. Все частіше мешканці скаржаться на порушення громадянами меж своїх земель, оранку ґрунтових доріг, оранку територій, що були задіяні під сінокоси тощо. Для

вирішення цієї проблеми було запропоновано, створення комісії, в якій братимуть участь депутати сільської ради для проведення інвентаризації земельних угідь.

Проблема стихійних звалищ, яких у кожному селі по два-три, є важливою. Проблема полягає головним чином у тому, що мешканці не знають цього питання, засмічуючи річки та водосховища. Відповідно, сільська рада повинна активізувати свою роботу з населенням, щоб пояснити правила вивезення сміття та вжити заходів для мотивації населення до відмови від звалищ. Водночас ключовим питанням є виділення коштів на організацію спеціальних місць для збору та зберігання сміття, їх вивезення чи відновлення [16].

Таким чином, результати дослідження дозволяють зробити висновок наступним чином. З метою забезпечення подальшого розвитку населених пунктів, представницьким органом місцевого самоврядування яких є Жовтнева сільська рада, процес об'єднання та створення ОТГ завершено в контексті децентралізації влади. Після формування органів місцевого самоврядування ОТГ важливим завданням є прийняття радою статуту територіальної громади з чітким визначенням системи місцевого самоврядування в громаді, форм та методів участі жителів у вирішенні питань місцевого значення.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі вдалося досягти поставленої мети, що полягає у дослідженні діяльності органів місцевого самоврядування на базовому рівні та визначення напрямів її удосконалення з урахуванням завдань децентралізації влади. Результати дослідження дають змогу зробити наступні висновки.

1. Система місцевого самоврядування України - це сукупність суб'єктів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України і які відповідно до Конституції та законів України виконують основні функції місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування складається із сукупності елементів, одним із яких є сільська рада, що представляє базовий рівень місцевого самоврядування. Структура системи місцевого самоврядування є складною та багаторівневою. Він представлений селами, селищами, містечками, районами в містах, районними радами; органами самоорганізації населення на місцях, старостами, сільськими, селищними, міськими головами. На рівні села система місцевого самоврядування характеризується єдністю та диференціацією. Базовим елементом на цьому рівні є територіальна громада. Територіальна громада є головним суб'єктом місцевого самоврядування, головним носієм її функцій та компетенції. Сільська рада як представницький орган місцевого самоврядування представляє відповідну територіальну громаду та виконує функції та повноваження місцевого самоврядування від свого імені та в її інтересах.

2. Вивчення зарубіжного досвіду дозволяє нам спостерігати наступне. Польська модель територіальної організації влади виявилася досить гнучкою інституційною системою з чітко розмежованими компетенціями як на рівні окремого самоврядування, так і у відносинах з державними органами влади. Це, в свою чергу, забезпечує відсутність дублювання компетенцій, специфіку суб'єкта відповідальності та ефективність діяльності з самоврядування. Досвід Республіки Польща у галузі територіальної організації влади є важливим для України на шляху до її європейської інтеграції. Створення децентралізованого

місцевого самоврядування в Польщі - це позитивний досвід, який може бути використаний в Україні для реалізації реформи місцевого самоврядування з метою надання йому більшої самостійності у вирішенні місцевих питань та питань на благо місцевого населення.

3. Аналіз компетенції органів місцевого самоврядування дає змогу визначити перелік питань місцевого значення, що є предметом місцевого самоврядування в Україні. Основний закон визначає загальну та виключну компетенцію місцевих рад, перелік виключної компетенції включає велику кількість положень. Дослідження розкрило процес постійної зміни переліку таких повноважень на низовому рівні. Таким чином, з початком реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відбувається активізація змін обсягу компетенції сіл, селищ, міських рад. Важливим завданням підвищення рівня спроможності місцевих органів влади вирішувати весь спектр питань місцевого значення є чітке визначення та розмежування компетенції у цій галузі між різними рівнями місцевого самоврядування.

4. Представницькі органи місцевого самоврядування, а саме сільські ради, - це колегіальні органи загальної компетенції, що складаються з депутатів, безпосередньо обраних населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виражають свою волю та приймають від її імені обов'язкові рішення. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Процес формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні тісно пов'язаний із формуванням інституту служби в органах місцевого самоврядування. Особливе місце у забезпеченні функціонування місцевого самоврядування на рівні територіальної громади належить сільському, селищному, міському голові. Голова ради є головним чиновником територіальної громади. Він головує на засіданнях відповідної ради та виконавчого комітету ради. Законодавство містить значний обсяг

компетенції сільського, селищного, міського голови, що вказує на його важливу роль та місце в українській системі місцевого самоврядування.

5. Виявлені проблеми дозволяють зробити висновок, що для надання більш ефективної інформації необхідно пояснити громадам усі позитивні риси та можливі проблеми цього процесу. Гасло про те, що жити в об'єднаній громаді означає жити в селі з комфортними умовами, користуватися транспортом, медичними послугами, якісною освітою та доступом до адміністративних послуг, недостатньо. Зокрема, слід зазначити переконливі переваги добровільного об'єднання громади, а саме:

- якщо громада добровільно об'єднається до кінця встановленого терміну вона отримає субсидію на інфраструктуру від Кабінету Міністрів України протягом п'яти років, якщо ні - таке право втрачено;

- бюджети громад переведені на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, оскільки вони рівні за своїми повноваженнями містам обласного значення;

- об'єднані громади більше не залежатимуть від району, міста чи області, фінансування буде дворівневим, безпосередньо: від держави - безпосередньо громаді.

- функції державної архітектурно-будівельної інспекції передаються об'єднаним громадам;

- при встановленні орендної плати за землю громада може змінити ставку та пристосувати її до національного рівня на користь бюджету.

Крім того, міжнародні донорські проекти є важливим джерелом підтримки залучення громад та реформи місцевого самоврядування загалом. Участь у таких проектах дозволяє громадам отримувати різноманітну допомогу - від порад та навчання чиновників до конкретної фінансової допомоги для різних проектів: адміністративні центри обслуговування, інфраструктурні проекти, енергозбереження тощо.

Водночас, крім переваг, існує безліч проблем та перешкод, які виникають у процесі формування об'єднаних громад. Це, насамперед, такі проблеми, як:

невідповідність діяльності міністерств різних галузей щодо швидкості децентралізації та їх відставання у відповіді на виклики новоутворених громад. Часто громади просто не можуть відповісти на запитання своїх членів: що буде з освітою, охороною здоров'я, соціальною допомогою, тому що відсутні стандарти, алгоритми та механізми для здійснення галузевих реформ; відсутність персоналу ОТГ, необхідність здобувати нових знань тощо.

Громади закладають основи для подальшого економічного розвитку шляхом посилення фінансової безпеки, розширення повноважень щодо землеустрою та розвитку інфраструктури. З метою забезпечення подальшого розвитку населених пунктів, представницьким органом місцевого самоврядування яких є Жовтнева сільська рада, процес об'єднання та створення ОТГ завершено в контексті децентралізації влади. Після формування органів місцевого самоврядування ОТГ важливим завданням є прийняття радою статуту територіальної громади з чітким визначенням системи місцевого самоврядування в громаді, форм та методів участі жителів у вирішенні питань місцевого значення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баєва Л. В. Актуальні проблеми здійснення місцевого самоврядування в умовах конституційної реформи в Україні / Л. В. Баєва // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. – 2016. – Вип. 5(2). – С. 11 – 14. – Режим доступу : http://www.lj.kherson.ua/2016/pravo05/part_2/4.pdf.
2. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми / М. Баймуратов // Муніципальний рух: новий етап розвитку : матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку» (Бердянськ, 6 – 8 верес. 2001 р.). – Київ : Логос, 2002. – 377 с.
3. Байрак С. Місцеве самоврядування Республіки Польща: особливості становлення та засади функціонування / С. Байрак // *Studia politologica Ucraino-Polona*. – 2013. – Вип. 3. – С. 255 – 262. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Spur_2013_3_30.
4. Батанов О. В. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади / О. В. Батанов // *Право України*. – 1999. – № 5. – С. 25 – 29.
5. Белкін Л. М. Система місцевого самоврядування у Польщі як модель децентралізації в Україні / Л. М. Белкін // *Публічне право*. – 2016. – № 4. – С. 76 – 83. – с.79. Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_4_11.
6. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
7. Борденюк В. Сільський, селищний, міський голова у механізмі здійснення місцевого самоврядування: конституційно-правові аспекти / В. Борденюк // *Право України*. – 2011. - № 2. – С. 202 – 216. – Режим доступу : https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/pravoukr_2011_2/Bordeniuk_2_11/

8. Бучинська А. Й. Повноваження органів місцевого самоврядування / А. Й. Бучинська // Наукові читання – 2014 : наук.-теорет. зб. – Житомир : ЖНАЕУ, 2014. – Т. 2. – С. 29 – 32. – Режим доступу : http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/1731/1/Nauk_chut_2014_29-32.pdf.
9. Горжелак Г. Децентралізація територіальної організації в Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.largis.ldap.lviv.ua/ukraine/documu.htm>. – Назва з екрана.
10. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні / В. П. Грובה // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2015. – Т. 1. – Вип. 31. – С. 78 – 82.
11. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної. – 2-ге вид. переробл. та доповн. – Х. : Право, 2011. – 360 с.
12. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. Документ 994_036. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
13. http://tokmakrda.gov.ua/zhovtneva_silska_rada/.
14. Закон про гмінне самоврядування від 8 березня 1990р. – Режим доступу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.csi.org.ua/atu-1/atu/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/>. – Назва з екрана.
15. <http://lgdc.org.ua/branch/8/zaporizki-otg-podilylysya-svoyimy-dosyagnenyamy>. – Назва з екрана.
16. <http://zhovtneve.rada.org.ua/1-rishennya-sesii-16-52-44-04-01-2016/>
17. Каплан Ю. Розширення компетенції місцевого самоврядування базового рівня з метою ефективного забезпечення принципу субсидіарності / Ю. Каплан ; Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/MONITOR/Juni/14.htm>
18. Карлов О. О. Формування інституту місцевого самоврядування. – К., 1993. – 112 с.

19. Клименко І. В. Ризики європейського інтеграційного проекту: виклики та можливості для України / І. В. Клименко, І. В. Ус. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.
20. Коваль В. Щодо законодавчого врегулювання статусу сільських, селищних, міських голів / В. Коваль, С. Линецький // Право України. – 2000. – № 1. – С. 44 – 46.
21. Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm. – Заглавие с экрана.
22. Конституційне право України : підруч. / за ред. док. юрид. наук, проф. В. Ф. Погорілка. – 2-ге, доопр. вид. – К. : Наукова думка, 2000. – 734 с.
23. Конституційне право України : підруч. / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фріцький, О. В. Городецький та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка. – К., 1999. – 735 с.
24. Конституційне право України: академ. курс : підруч. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 2008. – Т. 2. – 800 с.
25. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : із змінами. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к-вр>.
26. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. – К., 2005. – 144 с.
27. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
28. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування в Україні. – Л., 2001. – 375 с.
29. Лазько А. М. Жовтневе, Токмацький район, Запорізька область / Історія міст і сіл Української РСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrssi.com.ua/zapor/tokmatskiy/zhovtneve-tokmatskiy-rayon-zaporizka-oblast>. – Назва з екрана.

30. Малиновський В. Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України / В. Малиновський // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи : матеріали наук.-практ. конф. (17 – 18 травня 2007 р.) / відпов. ред. В. Малиновський. – Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2007. – С. 15 – 18.

31. Марчук М. І. Польська модель територіальної організації влади: досвід для України / М. І. Марчук // Від громадянського суспільства – до правової держави : тези доповідей XIII Міжнар. наук.-практ. конф. – Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2017. – С. 259 – 262.

32. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

33. Монастирський Г. Статут територіальної громади як основа реалізації муніципального управління / Г. Монастирський // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. – 2007. - № 12. – С. 204 – 211. – Режим доступу : <http://unmsm.tneu.edu.ua/index.php/unmsm/article/view/27/27>

34. Муніципальне право України : підруч. / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

35. Муніципальне право України : підруч. / кол. авт. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

36. О местных органах самоуправления : закон Республики Польша [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://municipalkg.narod.ru/interlaw/gmina.htm>.

37. Оприлюднено розпорядження Уряду про розподіл інфраструктурної субвенції ОТГ у 2019 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/10955>. – Назва з екрана.

38. Органи місцевого самоврядування: функції, повноваження та організаційна структура / М. І. Небова, Л. М. Ткачук // Управління

регіональним розвитком : електронний навч. посіб. – Режим доступу : https://web.posibnyku.vntu.edu.ua/fmib/25nebava_upravlinnya_regionalnym_rozvytkom/4_2.html.

39. Остриківська об'єднана територіальна громада / Токмацька районна державна адміністрація Запорізької області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tokmakrda.gov.ua/ostrikivska_obednana_teritorialna_gromada/. – Назва з екрана.

40. Остриківська ОТГ: «Ми об'єдналися за ініціативою жителів і жодного разу не пошкодували» [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <https://donors.decentralization.gov.ua/advice/8484>. – Назва з екрана.

41. Пережнюк Б. Нормативно-правова регламентація статусу міського голови / Б. Пережнюк, Ю. Бальцій // Муніципальний рух: новий етап розвитку : матеріали VII Всеукр. муніципал. слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку» (6 – 8 верес. 2001 р., м. Бердянськ) / за ред. М. Пухтинського. – К., 2002. – С. 374 – 376.

42. Пехота С. Розбудова демократичної системи територіального самоврядування в Польщі / Славомір Пехота ; Інтернет-холдинг Олега Соскіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2001/1/20010185.html>. – Назва з екрана.

43. Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/m2print.pdf>. – Назва з екрана.

44. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії : навч. посіб. – К., 2004. – 336 с.

45. <http://zhovtneve.rada.org.ua/1-rishennya-sesii-16-52-44-04-01-2016/>

46. <http://zhovtneve.rada.org.ua/1-rishennya-sesii-16-52-44-04-01-2016/>

47. <http://zhovtneve.rada.org.ua/1-rishennya-sesii-16-52-44-04-01-2016/>

48. Про затвердження «Програми соціального захисту населення пільгових категорій, малозабезпечених та інших громадян які потребують

допомоги на 2016 – 2020 роки» – Режим доступу : <http://zhovtneve.rada.org.ua/1-rishennya-sesii-16-52-44-04-01-2016/>

49. Про затвердження перспективного плану формування територій громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 верес. 2015 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/938-2015-p#n8/>

50. Про затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад. – Режим доступу : <http://zhovtneve.rada.org.ua/1-rishennya-sesii-16-52-44-04-01-2016/>

51. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280-вр. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

52. Про повітове самоврядування : закон Республіки Польща від 5 черв. 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.csi.org.ua/atu-1/atu/zakon-pro-povitove-samovryaduvannya-vi/>. – Назва з екрана.

53. Про регламент роботи <http://zhovtneve.rada.org.ua/1-rishennya-sesii-16-52-44-04-01-2016/>.

54. Про статус депутатів місцевих рад : закон України від 11 лип. 2002 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

55. Про статус сільських, селищних, міських голів : проект закону України від 2 лип. 2009 р. № 4752. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF3O000A.html.

56. Про створення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад : розпорядження голови Новенської сільської ради від 19 трав. 2016 р. № 44. – Режим доступу : <http://nove.rada.org.ua/rishennya-silskoi-radi-13-54-37-21-02-2016/>

57. Пухтинський М. Кроки, що ведуть до мети // Місьцеве самоврядування. – 1997. – № 3 – 4. – С. 3 – 7.

58. Рішення Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000 // Конституційний Суд України : Рішення. Висновки. 1997 – 2001. Книга 1 / відп. ред. П. Б. Євграфов. – К., 2001. – С. 3 – 12.

59. Сільська рада в сучасній Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://silrada.org/silska-rada-v-suchasnij-ukra-d1-97ni/>. – Назва з екрана.

60. Сільський, селищний, міський голова у механізмі здійснення місцевого самоврядування: конституційно-правові аспекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://referat-ok.com.ua/pravo/silskii-selishchnii-miskii-golova-u-mehanizmi-zdiisnennya-miscevogo-samovryaduvannya-konstituciino-pravovi-aspekti>. – Назва з екрана.

61. Соляник К. Статут територіальної громади: місце і роль у системі джерел муніципального права / К. Соляник // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 4 (79). – С. 76 – 83. – Режим доступу : <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/9325/1/Solyannik.pdf>.

62. Токмацький район. Загальні відомості / Токмацька районна державна адміністрація Запорізької області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tokmakrda.gov.ua/zagalni_vidomosti_pro_raion/. – Назва з екрана.

63. Фрицький О. Ф. Конституційне право України / О. Ф. Фрицький. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.

64. http://tokmakrda.gov.ua/news/455tsentralna_viborcha_komisiia_priznachila_na_22_grudnia_2019_roku_pershi_mistsevi_vibori_u_novomikolaivskii_otg_to_kmatskogo_raionu.html. – Назва з екрана.

65. Чернецька О. В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування / О. В. Чернецька // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 2. – С. 93 – 96. – Режим доступу : http://kul.kiev.ua/images/chasop/2011_2/93.pdf.

ДОДАТКИ