

КРЕМЕНЧУЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ МИХАЙЛА ОСТРОГРАДСЬКОГО

РАХЛІНА МАРІНА СЕРГІЇВНА

Від студентського самоврядування – до самоврядування громад

**Тема: «Конституційно-правовий статус представницьких  
органів місцевого самоврядування в Україні»**

Науковий керівник:

**ШАПОВАЛ Валерій Дмитрович**

кандидат юридичних наук, доцент

**Кременчук – 2010**

## Зміст

<b>Вступ</b>	<b>3</b>
<b>Розділ I</b>	<b>6</b>
<b>Теоретичні та історико-правові аспекти становлення і розвитку представницьких органів місцевого самоврядування в Україні</b>	<b>6</b>
1.1 Теоретичні основи становлення статусу представницьких органів місцевого самоврядування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні	6
1.2 Етапи становлення статусу представницьких органів місцевого самоврядування в Україні	12
<b>Розділ II</b>	<b>20</b>
<b>Правова регламентація правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування</b>	<b>20</b>
2.1 Загальна характеристика правового статусу депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів	20
2.2 Сучасні тенденції удосконалення форм і методів діяльності представницьких органів місцевого самоврядування	23
2.3 Правові гарантії діяльності представницьких органів місцевого самоврядування	31
<b>Висновок</b>	<b>39</b>
<b>Література</b>	<b>43</b>

## ВСТУП

Україна, що характеризується верховенством права, принципом розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову, пріоритетом

прав і свобод людини й громадянина, а також формуванням громадянського суспільства, супроводжується об'єктивними процесами становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування.

В історичній ретроспективі місцеве самоврядування, як специфічний соціально-правовий феномен, у всьому світі і в Україні зокрема переживало своє становлення та проходило перевірку на практичну реалізованість у селах, селищах та в містах, але на сьогоднішній день місцеве самоврядування залишається не досить розвиненим у відповідності до інших рівнів локальної демократії. Звідси об'єктивується науковий та прагматичний інтереси до організації статутного стану та динамічного розвитку нормативно-правової регламентації місцевого самоврядування, його органів та інститутів, серед яких одне з найважливіших місць належить сільському, селищному, міському голові – головній посадовій особі територіальної громади.

Проблеми щодо об'єкта дослідження конституційно-правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування є актуальними з огляду на заходи, що здійснюються в межах адміністративно-територіальної та правової реформи в Україні й обумовлюються євро інтеграційними процесами, викликають потребу в проведенні комплексних досліджень щодо змісту та особливостей реалізації правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування.

Дослідження правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів сучасної науки конституційного права. Пильна увага до зазначеної проблематики цілком зрозуміла: сьогодні в Україні відбувається активний процес модифікації та удосконалення системи місцевого самоврядування, наближення його національної моделі, у якій роль керівника місцевого самоврядування має важливе політико-правове та соціально-економічне значення, до міжнародних стандартів.

Тому в умовах здійснюваної в Україні адміністративно-територіальної реформи, складовою частиною якої виступає реформа місцевого

самоврядування, блок питань про визначення та належну нормативну регламентацію правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування є одним із найменш досліджених, що залишається актуальним науковим та практичним завданням у науці конституційного права України. Так, в Україні діють близько 11410 сільських, селищних, міських голів, зокрема, міських – 456 (голів міст районного значення 278, обласного значення 176, а також голови міст Києва та Севастополя), селищних – 785, сільських 10279.

Актуальність цієї теми обумовлюється перш за все тим, що питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності його органів недостатньо врегульовані Конституцією України, тому очевидно, що конституційно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування підлягає нормативному регулюванню та закріпленню на рівні прийняття спеціального закону.

Нормативну основу дослідження складають Конституція України, законодавчі акти України й зарубіжних держав про місцеве самоврядування, міжнародні стандарти місцевого самоврядування, розроблені та прийняті в рамках міжнародних міжурядових та неурядових організацій, та відомості щодо діяльності сільських, селищних, міських голів в Україні.

Метою дослідження є визначення основних засад становлення, розвитку і функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні та розробка пропозицій для удосконалення законодавства, що визначає його конституційно-правовий статус та практику його реалізації.

Мета наукового дослідження зумовила постановку та розв'язання таких завдань:

- сформулювати конституційно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування, виходячи з наявного нормативно-правового масиву профільного характеру, а також враховуючи історичний досвід цього інституту;

- охарактеризувати зміст та структуру конституційно-правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування, правове регулювання їх обрання;
- опрацювати повноваження і функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, визначити місце голови серед посадових осіб місцевого самоврядування;
- охарактеризувати форми й методи діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та внести пропозиції до законодавства, розробити та дати теоретичну оцінку форм діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та відповідні критерії оцінки;
- визначити поняття методів діяльності представницьких органів місцевого самоврядування й розробити критерії щодо їх класифікації;
- розробити пропозиції для прийняття законодавства, що регулює правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням конституційно-правового інституту представницьких органів місцевого самоврядування в Україні.

*Предметом дослідження* є конституційно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування в Україні.

*Методи дослідження* обрані, виходячи з поставлених у роботі мети та завдань, з урахуванням об'єкта та предмета.

## **РОЗДІЛ І**

### **Теоретичні та історико-правові аспекти становлення і розвитку представницьких органів місцевого самоврядування в Україні**

## **1.1. Теоретичні основи становлення статусу представницьких органів місцевого самоврядування в Україні**

Європейська хартія місцевого самоврядування є основним міжнародно-правовим документом для країн – членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, які є обов’язковими для держав - членів Ради Європи. Цей документ прийнято Радою Європи 15 жовтня 1985 року [1, с. 90-94].

Ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування відбулася 15 липня 1997 року, коли Верховна Рада України прийняла Закон “ Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування ” [2]. Таким чином, відповідно до ст. 9 Конституції України, це означає, що Хартія стала частиною національного законодавства України, а всі її положення у повному обсязі мають обов’язкову юридичну силу.

Європейська хартія місцевого самоврядування орієнтує всі демократичні держави відносно тих принципів і рис, яким повинна відповідати організація та діяльність місцевого самоврядування в демократичних країнах, співвідношення в цих країнах місцевого самоврядування з місцевим управлінням, яке здійснюється на державній основі.

Зазначені принципи і риси, у свою чергу, дають можливість зрозуміти те велике соціальне значення і політичну роль, які притаманні управлінню, що здійснюється на регіональному, місцевому рівнях [3, с. 6]. Тому при формуванні національних принципів місцевого самоврядування у внутрішньому законодавстві необхідно дотримуватися спільних для всіх країн – членів Ради Європи загально визнаних принципів місцевого самоврядування. Водночас слід пам’ятати, що найважливішими документами, які встановлюють принципи місцевого самоврядування в

Україні, є Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4, с.14].

При визначенні кола представницьких органів місцевого самоврядування необхідно звернутися до ст. 5 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], в якій вони знаходять своє нормативне закріплення. Проте з наукової точки зору, визначаючи таке коло представницьких органів, деякі вчені виокремлюють, по-перше, населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальний колектив, територіальну громаду) і, по-друге, його (територіального колективу, територіальної громади) органи, якими у всьому світі практично є ради або подібні їм колегіальні органи – збори, асамблеї та ін. [6, с.17].

Місцеве самоврядування виступає, перш за все, як вираження самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни жителів певної території, складових територіальної громади, то його формування й конституювання, як цілісної системи в рамках усього соціуму (макроструктура в межах держави) з об’єктивною необхідністю повинно відбуватися, у першу чергу, на її нижчих рівнях (локальна мезо- і мікроструктура), у первинних осередках [7, с. 46]. У зв’язку з цим, досліджуючи систему місцевого самоврядування в його статутарному та динамічному аспектах, неможливо обійти увагою його первинний і основний суб’єкт, продуцент його інтересів, у якості якого виступає локально-територіальне, місцеве співтовариство, яке визначається як територіальний колектив, територіальна громада. Виходячи з цих позицій уявляється неправильною та непродуктивною в контексті генезису локальної демократії теза, що первинною ланкою місцевого самоврядування виступає Рада села [8, с. 16. ].

Визначення місця та ролі представницьких органів у системі органів місцевого самоврядування безпосередньо пов’язане також і з їх структурою. У теорії систем визначено, що система свій зміст значною мірою розкриває через структуру елементів, які в сукупності складають цей зміст. Таким

чином, під структурою мається на увазі сукупність внутрішніх елементів об'єкта, у цьому випадку – представницького органу.

Конституція України 1996 р. закріплює, що „місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а ч.2 ст. 141 вказує, що територіальні громади обирають сільського, селищного, міського голову, що говорить про лідируюче становище цієї посадової особи [9].

До таких виборних органів, у першу чергу, належать представницькі органи місцевого самоврядування. Наявність виборних представницьких органів є організаційною умовою реальності та ефективності місцевого самоврядування.

Це говорить про те, що представницькі органи місцевого самоврядування не можуть призначатися „зверху”, їх кандидатури не повинні узгоджуватися з державними владними структурами.

Важливою ознакою представницького органу, який безпосередньо пов'язаний зі змістом його правового статусу, яким є сільський, селищний, міський голова, є те, що як виборна особа він представляє, репрезентує все місцеве співтовариство й уповноважений останнім вирішувати найважливіші статутарні та функціональні питання його життєдіяльності.

Таким чином, конституційно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування, у профільному законі закріплюється переліком питань виключного відання, які можуть вирішувати тільки сільські, селищні та міські голови і аж ніякі не інші. Саме це, як уявляється, гарантує провідну роль цих посадових осіб, яка закріплює їх правове становище у всій системі органів місцевого самоврядування [4].

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок про те, що правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування



визначається не тільки сукупністю їх прав і обов'язків, визначених Конституцією України, законами та іншими нормативними актами.

При здійсненні своїх повноважень представницьких органів місцевого самоврядування є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед відповідною територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – підконтрольним відповідним місцевим та вищим органам виконавчої влади.

При визначенні правового статусу сільського, селищного, міського голови необхідно звернути увагу на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, оскільки п.п.2,3,4,5,6, ст.42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказують на те, що він є головою виконавчого комітету відповідної ради та у відповідності до ст. 5 Закону України від 21 травня 1997 р. також є суб'єктом місцевого самоврядування [4].

Відповідно до ст.ст. 140, 141 Конституції України, ст. 11 Закону України від 21 травня 1997 р. до виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад належать їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші утворювані радами виконавчі органи, тоді як районні й обласні ради виконавчих органів не мають і не створюють їх, а утворюють лише власний виконавчий апарат.

Виконавчі органи місцевих рад, відповідно до Закону України від 21 травня 1997 р., мають усі ознаки самостійно структурованих органів місцевого самоврядування. Вони є юридичними особами, наділеними виконавчо-розпорядчими функціями та повноваженнями, видають нормативно-правові акти від свого імені, при цьому останні є обов'язковими для виконання на території відповідної ради. За свою діяльність вони відповідальні та підзвітні перед відповідною радою. Слід зазначити, що виконавчі органи рад не можуть самостійно здійснювати державно-владні повноваження, оскільки не є органами виконавчої влади. У той же час,

відповідно до Конституції України, Законом України від 21 травня 1997 р., Законом України від 9 квітня 1999 р. “ Про місцеві державні адміністрації ” (далі: Закон України від 9 квітня 1999 р.) виконавчі органи місцевих рад здійснюють надані Законом (делеговані) повноваження органів виконавчої влади. Із цих питань, відповідно до ст. 143 Конституції України та ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Особливістю комплексу повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є те, що вони поділяються на власні (самоврядні) повноваження, тобто віднесені законом до їх повного відання, та делеговані повноваження – окремі повноваження, надані їм згідно із законом органами місцевого самоврядування або органами виконавчої влади на місцях [10, с. 280 ].

Крім зазначених повноважень, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють також інші повноваження, надані їм законом (ст. 40 Закону).

Автори науково-практичного Коментаря Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відзначають, що яким би не був докладним профільний закон, він не може (і не повинен) передбачати всі питання, які можуть бути віднесені до компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування [11, с. 238-239].

Необхідно відзначити, що ст. 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. регулює особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів. У ній відтворено конституційне положення (ч. 5 ст. 140), згідно з яким питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад. Звідси обсяг та межі повноважень районних у містах рад, їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами з урахуванням інтересів і колективних потреб населення всього міста та міських районів.

Вказаний обсяг повноважень районних у місті рад, їх виконавчих органів не може змінюватися міською радою без згоди відповідної районної у місті ради впродовж її скликання.

Таким чином, на наш погляд, правовий статус виконавчих органів сільської, селищної, міської ради знаходить своє закріплення в Конституції України, Законі України від 21 травня 1997 р., інших законах, а також у регламенті виконавчого комітету відповідної ради (якщо такі приймаються).

Виходячи з цього, можна сказати, що на сьогоднішній день дослідження конституційно-правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів сучасної науки конституційного права. Проблема забезпечення правового регулювання діяльності цього суб'єкта інституту місцевого самоврядування, а також проблеми, що перебувають у тісному взаємозв'язку з такою діяльністю, останнім часом незмінно викликають інтерес як учених, що представляють різні галузі правової науки, так і широкого кола практичних працівників.

Пильна увага до зазначеної проблематики цілком зрозуміла: сьогодні в Україні відбувається активний процес модифікації та удосконалення системи місцевого самоврядування, наближення його національної моделі до міжнародних стандартів, у якій роль керівника місцевого самоврядування має важливе політико-правове та соціально-економічне значення.

Таким чином можна зробити висновок, що необхідно звернути увагу на те, що подальший розвиток органів місцевого самоврядування є найважливішим завданням не тільки держави, а й громадянського суспільства, оскільки саме у сфері місцевого самоврядування роль представницьких органів повинна зростати, оскільки вони фактично покликані здійснювати муніципальну політику.

## **1.2. Етапи становлення статусу представницьких органів місцевого самоврядування в Україні**

Україна пройшла важкий шлях становлення й розвитку місцевого самоврядування, статус громад та їх голів у якому посідав не останнє місце.

Правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування, як відносно нових для української правової системи суб'єктів публічно-правових відносин в українській правовій системі, будучи предметом численних суперечок серед учених, які спеціалізуються в муніципально-правовій проблематиці, представляє безперечний інтерес не тільки в науковому плані, але й серед практичних працівників [4, с.14].

Ініціатор створення Фонду місцевого самоврядування в Україні І.П.Бутко неодноразово підкреслював користь історичних екскурсів для вирішення сучасних проблем [12, с.98].

Вважаємо, що історичне минуле має велике значення, тому що необхідно чітко та багатогранно розкрити суть і особливості правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування. Тому звернення до історичного минулого цього інституту буде виправданим. У цьому контексті заслуговує уваги думка М.Потебенька: “ Історія не терпить фальсифікацій. Вона буде служити тільки тоді, коли її життєві уроки засвоюються, коли на них збагачуються досвідом ”[13, с.6].

Самоврядні традиції в Україні існували ще за часів Київської Русі, коли існувала так звана вічева демократія. Суб'єктом місцевого самоврядування тоді виступали міські громади, які користувалися значною адміністративною, господарською та судовою автономією.

Згодом ці традиції знайшли продовження у козацьких радах, що існували в добу Козацької держави. Гетьман і козацька старшина обиралися саме на таких радах, які були своєрідними органами козацького народовладдя. У цьому контексті важливо згадати й першу українську Конституцію гетьмана Пилипа Орлика (1710р.), у якій не тільки закріплювалося станове самоврядування, але й була зроблена спроба захистити його від свавілля урядовців та закласти основи сучасного місцевого самоврядування.

Проте найбільший вплив на розвиток самоврядних традицій справило так зване Магдебурзьке право, яке передбачало надання міській громаді права на запровадження моделі міського самоврядування на зразок тієї, якою здійснювалось управління німецьким містом Магдебург. Зокрема, це право передбачало створення власних органів міського самоврядування, магістрів, які у свою чергу складалися з двох колегій: рад (адміністративний орган) та лави (судовий орган).

До складу ради входив бурмистер та від трьох до шести радців, які обиралися жителями міста й по черзі виконували повноваження бурмистра. У лаві було 3-12 лавників, які складали присягу й довічно виконували свої обов'язки. Очолював колегію лавників вїйт, він обирався жителями міста або призначався польським королем.

Становлення місцевого самоврядування, зокрема інституту міського голови, спостерігається ще за часів правління імператриці Катерини II.

Саме з її ім'ям пов'язано багато перетворень та реформ, що стосуються перш за все питань міського господарства. Видання “ Давньої грамоти містам Російської імперії ” (1785р.) — спеціального нормативно-правового акта — істотно змінило систему місцевих органів влади та управління в Російській імперії, поклало початок існуванню органів місцевого самоврядування. Фактично в цьому документі затверджувалася нова система міського самоврядування, до якої входила посада міського голови [14, с. 368].

Вищезазначені періоди існування місцевого самоврядування характеризуються тим, що фактично були відсутні сільські громади, самоврядні функції яких виконували міста. Становлення інституту місцевого самоврядування припадає саме на другу половину XIX століття, що й зумовило дослідження правового статусу сільського, селищного, міського голови саме з цього часу.

Друга половина XIX ст. – динамічний та суперечливий етап в історії Російської імперії та її національних окраїн, до яких за доби самодержавства відносилась Україна. Зміст даного періоду визначила головна буржуазна

реформа 60-70 рр. – селянська (19 лютого 1861 р.), якою було звільнено селян від кріпосної залежності й відкрито простір для розвитку капіталістичного суспільства.

Документи реформи визначали, що сільська громада може на основі загальних законів придбати у власність рухоме та нерухоме майно. Землями, що не належать до наділів і перебувають у власності громади, вона може розпоряджатися на власний розсуд, розділяти їх між домогосподарями й надавати кожному ділянку в приватну власність або залишати ці землі в спільному володінні.

У главі другій даної реформи йшла мова про сільське суспільне управління, яке складають сільський схід, сільський староста.

Так, у процесі проведення реформи місцевого самоврядування всередині XIX століття в Російській імперії, до складу якої входила Україна, основною низовою ланкою місцевого самоврядування вважалася сільська громада, а органами, які вирішували господарські та інші питання місцевого життя, був сільський схід і сільський староста, який виступав у якості виконавця вироків сільського сходу, без його згоди ніхто не міг увійти та вийти з громади; відав питаннями податкового стану, питаннями землі. Відповідно до Закону „ Про місцеве самоврядування в Україні ”, який є чинним нині, дана компетенція відноситься до повноважень сільської, селищної, міської ради, але, на нашу думку, відати даним питанням повинен саме голова відповідної ради.

На відміну від сільської громади, яка була господарською одиницею, другою ланкою самоврядування визнавалися волосні управління, які об'єднували розпорядчу, виконавчу й судову владу у волості та утворювали адміністративну одиницю, яка налічувала в середньому 20000 осіб. Очолював волосне правління волосний старшина, а органами волосного управління були волосний схід, волосне правління, волосний старшина, волосний писар та інші.

Упродовж 1865–1875 рр. у 34 губерніях Європейської Росії було

запроваджено земства, у тому числі в шести українських губерніях. У решті, трьох губерніях Правобережжя, цей процес тривав з 1904 до 1911 року [15, с.223].

На підставі аналізу положення місцевого самоврядування в державно-правовій науці другої половини XIX сторіччя значного розповсюдження і впливу здобула громадська теорія місцевого самоврядування, згідно з якою лише громада повинна здійснювати завдання, які саме вона визначає, без втручання в ці завдання центральних органів.

Визначальну роль у становленні місцевого самоврядування відіграли перш за все міста, в органах яких були представлені майже всі прошарки місцевого населення. Це відзначав визначний учений XIX сторіччя М. С. Грушевський [16, с.32].

Вагомий внесок у розвиток міського самоврядування відіграло Городове Положення, текст якого 16 червня 1870 р. був затверджений і підписаний імператором Олександром II [17, с.12]. Городове Положення регулювало діяльність міських дум та міських управ. Очолював міську Думу та Управу міський голова ( ст.ст. 16, 48, 54, 70), який обирався з числа гласних ( міською думою) терміном на чотири роки й затверджувався на посаді губернатором або міністром внутрішніх справ. Через міського голову встановлювалися взаємовідносини міського управління та губернської адміністрації (ст.ст. 68, 81).

Таким чином можна дійти висновку, що з одного боку міський голова був обранцем народу й ніс відповідальність перед міською громадою, а з іншого – він перебував у прямому підпорядкуванні губернської адміністрації. Закон сприяв зміцненню авторитету голови в межах органів міського самоврядування, міської громади і, водночас, нівелював ці можливості, обмежуючи самостійність міського голови контролем за його діяльністю з боку державних адміністративних органів.

Важливі зміни у правове становище місцевих громад на початку XX ст. внесла аграрна реформа, що здійснювалася за ініціативою міністра

внутрішніх справ Росії, а незабаром голови ради міністрів П.А. Столипіна. Змістом реформи було прискорене руйнування громад, зміцнення приватної власності на землю, скасування обмежень у відчуженні надільних селянських земель [18, с.178].

На наш погляд, ця реформа носила економічний характер, що стало причиною для кардинальних змін адміністративно-територіального устрою в країні, у тому числі реорганізації місцевого самоврядування.

У 1909 році П.А.Столипін надав царю законопроект про “децентралізацію”, яким передбачалось розділення Російської імперії на 11 областей, керівна роль якими надавалася уряду. Крім того, передбачалось зібрання земських зборів на загальних засадах, надавалось широке право місцевому управлінню з усіх питань, які не мали загальнодержавного значення.

П.А. Столипін пропонував “залучити до управління окраїнами місцевих спеціалістів – представників державної влади”, але цар не звернув уваги на цей законопроект, тому зі смертю П.А.Столипіна було покінчено і з його задумами [19, с. 34].

У цілому, питання про реформу земського й міського самоврядування, що з’явилося в умовах громадського піднесення ХХ ст., так і не вийшло зі стадії складання проектів та їх обговорення [20, с.148].

Аналіз змін у державному ладі на початку ХХ ст. дає змогу зробити висновок, що правляча еліта на чолі з царем здійснила деякі заходи з лібералізації режиму під безпосереднім тиском революційних подій, чергуючи реформи з контр реформами.

Таким чином, проведений аналіз правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування дає можливість зробити висновок, що саме з другої половини ХІХ століття почався розвиток цього інституту місцевого самоврядування. У період з 1861 року селянська реформа Олександра ІІ здійснила великий крок щодо поліпшення діяльності місцевих територіальних громад та їх вищих посадових осіб – старост, які мали досить широкі



повноваження в таких важливих сферах: управлінні територіальною громадою; віданні місцевими податками; віданні питаннями землі.

Проведена в 1870 р. міська реформа зміцнила роль представницьких органів місцевого самоврядування зокрема, міського голови, що свідчило про повну довіру населення та влади до цієї особи. Це підтверджується тим, що царський уряд, здійснюючи нагляд за міськими Думами, покладався в значній мірі на міських голів.

Реформи прем'єр-міністра Російської імперії П.А.Столипіна, які були проведені на початку ХХ ст., ліквідували цей інститут місцевого самоврядування, що призвело до ліквідації сільських громад та встановлення урядового контролю над існуючими органами місцевої влади, що і знайшло своє продовження в радянський період існування Української держави, починаючи з 1917 року, який продовжувався до початку 90-х років, до часу набуття Україною незалежності 24 серпня 1991 року.

Після проголошення Української Народної Республіки 11–12 (24–25) грудня 1917 р. у Харкові відбувся III Надзвичайний з'їзд Рад Донецько-Криворізького басейну (його виконком був підпорядкований російським владним органам), провели теж Перший Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, солдатських і частково селянських депутатів. На ньому були присутні представники 89 місцевих Рад і військово-революційних комітетів, але не було жодного делегата від селянства. З'їзд проголосив в Україні радянську владу, (проти цього голосували 77 делегатів, 13– відмовилися від участі в голосуванні), обрав Всеукраїнський Центральний виконавчий комітет, у складі якого була 41 особа, у тому числі 35 більшовиків. Для представників села було залишено 20 вакансій у складі ВУЦВК, заповнених наприкінці січня 1918 р. ретельно дібраними кандидатурами. Таким чином, обидва перші з'їзди Рад УНР у грудні 1917 р. не можна вважати цілком легітимними, тобто такими, що адекватно відобразили волю більшості населення [15, с.282].

З приходом до влади більшовиків в Україні відбулися кардинальні зміни в управлінні як на державному, так і на місцевому рівнях. Радою Народних Комісарів 29 грудня 1917 р. був прийнятий Декрет “ Про створення комісаріату в справах місцевого самоврядування ”, однак у березні 1918 р., після загострення відносин між більшовиками та їх союзниками, Раднарком ліквідував цю постанову, було оголошено про скасування посад повітових і міських комісарів, ліквідовано земські установи, їх майно націоналізоване державою, а їх повноваження були передані відповідним Радам та їх виконавчим комітетам [ 21, с. 34]. Місцеве самоврядування та правовий статус його посадових осіб було знищено, що й знайшло своє продовження в радянську добу існування Української держави. Більшовики розглядали місцеве самоврядування, як буржуазне явище, що було відображено в нормативно-правових актах радянського періоду існування української державності.

Лютнева революція 1917 р. модифікувала цей інститут місцевого самоврядування, трансформували його в інститут місцевого управління. Офіційна радянська історіографія при дослідженні питань муніципального розвитку керувалася традиційною марксистською методологією [22, с.4].

На довгий час вироком для органів дореволюційного самоврядування стала їх критична оцінка В.І. Леніним, як “ п'ятого колеса ” в системі російського державного управління, що не здатне змінити основ суспільного устрою, а повинне займатися “ лудінням умивальників ”[23, с.35].

Напрацювання українських учених у ці роки були не лише корисні, а й заклали міцні підвалини подальшого розвитку майбутньої науки місцевого самоврядування в незалежній Україні і, зокрема, підготовки Законів "Про статус депутатів місцевих рад" 1994 та 2002 рр.

З переходом у період “ перебудови ” до децентралізації та деконцентрації повноважень державної публічної влади, роздержавлення та приватизації у сфері економіки почалися перманентні процеси з

трансформації місцевих рад в органи місцевого самоврядування.

Україна, інші країни СНД пройшли складний шлях переходу від "радянської моделі" місцевого самоврядування, яка фактично була лише продекларована, до створення власної законодавчої бази з цієї важливої для держави проблеми. Це положення підтверджують навіть назви тих профільних законів, які були прийняті в Україні з 1990 по 1994 роки, як, наприклад, Закон України "Про місцеві ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування" від 7 грудня 1990 року [24, с.286].

Основним і найважливішим етапом становлення української державності стало проголошення 24 серпня 1991 року України незалежною державою, що й було підтверджено Всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 року, коли понад 90% населення підтримало незалежність української держави.

Аналіз етапів становлення й розвитку конституційно-правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування зокрема, сільського, селищного, міського голови дозволив зробити висновок, що, починаючи з 1861 й до 2010 років, реформи місцевого самоврядування поступово удосконалювалися. Однак процес удосконалення правового статусу представницьких органів у період з 1917 по 1991 роки був фактично відсутнім, оскільки у цей період органи місцевого самоврядування були органами державного управління на місцях, що унеможливило більш детальне визначення правового статусу цих суб'єктів місцевого самоврядування.

## **РОЗДІЛ II**

### **Правова регламентація правового статусу представницьких**

## **органів місцевого самоврядування**

### **2.1. Загальна характеристика правового статусу депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів**

Одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України на сучасному етапі є розвиток системи місцевого самоврядування в рамках адміністративної реформи, що триває в Україні. Органи місцевого самоврядування, як наголошується в преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму [ 25, с. 249].

Дослідження правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів сучасної науки конституційного права. Для з'ясування сутності правового статусу цих органів ми вважаємо, що в першу чергу необхідно визначити поняття правового статусу громадянина в Україні.

Правовий статус громадянина визначається, як сукупність його прав та обов'язків, встановлених державою й закріплених у законах. Як зазначають деякі вчені, у поняття правового статусу включається увесь обсяг правових можливостей суб'єкта, а також правові засоби, що характеризують різні сторони його правового положення [26, с.161].

М.І.Матузов у поняття загального правового статусу особистості включає наступні основні елементи, що складають його зміст і структуру: 1) відповідні правові норми; 2) правосуб'єктність; 3) загальні для всіх суб'єктів права, свободи й обов'язки; 4) законні інтереси; 5) громадянство; 6) юридична відповідальність; 7) правові принципи; 8) правовідносини загального (статутного) характеру [27, с.82].

На наш погляд, досить доцільно з цього приводу зауважує М.І.Матузов, який звертає увагу на те, що немає ні теоретичної, ні практичної необхідності в розмежуванні понять “ правовий статус ” і “ правове положення ”. Ці

поняття рівнозначні й усякі спроби їх розмежування виглядають штучними й непереконливими [27, с.87].

В юридичній літературі розрізняють загальний, спеціальний та індивідуальний правові статуси. Загальний, спеціальний та індивідуальний правові статуси співвідносяться, як загальне, особливе й одиничне, та водночас знаходяться у нерозривному зв'язку та взаємодії [26, с.47].

Загальний правовий статус установлює початкову рівність правових можливостей будь-якого громадянина, тобто має поширення на всіх без винятку членів суспільства.

Володіння спеціальним правовим статусом залежить від тієї спеціальної ролі, в якій громадянин виступає як суб'єкт права. Спеціальний правовий статус пов'язаний із спеціальним суб'єктом. Він відрізняється від загального правового статусу більшою розмаїтістю й динамічністю, ніж загальний правовий статус громадянина [28, с.12].

Для спеціального правового статусу характерні наявність і спеціальних прав, і обов'язків. Спеціальні правові статуси включають специфічні права й обов'язки окремих категорій осіб, виділених за ознаками їх соціального, статевовікового, сімейного, службового й тому подібного положення [29, с.156].

До деяких обмежень загальних прав і свобод веде й володіння спеціальним правовим статусом посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Посада для правового статусу посадової особи органів місцевого самоврядування є синтезом його організаційно-правового положення й складається з двох частин — службової та особистої. Остання частина регламентує положення посадової особи (розмір відпустки, пільги, компенсації, гарантії та ін.). Службові повноваження, права та обов'язки посадової особи – це право видавати індивідуальні акти у вигляді розпорядження чи обов'язок дотримуватися внутрішнього розпорядку дня.

Статут посади містить у собі перелік усіх функцій працівника за даною посадою й результатами, що повинні бути досягнуті при їх виконанні. У ньому також міститься й перелік обов'язків та прав працівника на виконання кожної з його функцій згідно посади. У рамках статуту посади права й обов'язки конкретного співробітника погоджуються з правами та обов'язками інших співробітників у всіх службових ланках [30, с.38-39].

Правовий статут посади є мовби фундаментом (основою) для встановлення правового статусу конкретної посадової особи з усіма наслідками, що з цього випливають.

Аналіз цих публікацій дає можливість виділити характерні ознаки, що властиві посадовим особам: по-перше, це перебування на посаді; по-друге, здійснення функцій із реалізації компетенції відповідного органу; по-третє, володіння юридично-владними повноваженнями на здійснення юридично значимих дій; по-четверте, наявність підвищеної відповідальності за свої дії.

Звідси випливає, що посадова особа – це особа, яка обіймає посаду в державних органах, органах місцевого самоврядування, громадських організаціях (об'єднаннях), недержавних суб'єктах господарювання, яка здійснює у межах своєї компетенції реалізацію функцій органу, наділена, у зв'язку з цим, державою або власником відповідними владними повноваженнями на здійснення юридично значимих дій і яка несе підвищену юридичну відповідальність за них .

Отже, на наш погляд, конституційно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування представляє собою юридичне закріплення положення даної категорії службовців у системі державної служби. Він реалізується через чітке визначення їх службових прав і обов'язків і за своєю природою є спеціальним правовим статусом людини.

На наш погляд, правовий статус посадової особи органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських голів) – це зміст державно-службових відносин, урегульованих правовими нормами за займаною посадою, які реалізуються через встановлені норми права, повноваження, права й обов'язки та відповідальність. Іншими словами, правовий статус цієї посадової особи передбачає собою сукупність повноважень, прав, свобод, обов'язків, обмежень, заборон, відповідальність, визначених законодавством і гарантованих державою.

Отже, підсумовуючи викладене, можна зробити висновок: під конституційно-правовим статусом представницьких органів місцевого самоврядування слід розуміти обумовлену функціями й повноваженнями голови правову природу представницького мандату, а саме: його особливості, зміст і завдання; визначення строку виникнення, його дії та припинення дії в межах адміністративно-територіальної одиниці, в якій утворюється територіальна громада; повноваження голови (обов'язки та права), визначені законом; відповідальність та гарантії його діяльності.

## **2.2 Сучасні тенденції удосконалення форм і методів діяльності представницьких органів місцевого самоврядування**

Важливою складовою роботи представницьких органів місцевого самоврядування є їх права та організаційна діяльність. У процесі здійснення своїх завдань, функцій і повноважень місцеві голови приймають нормативно-правові акти, визначені профільним законом про місцеве самоврядування в Україні (розпорядження сільського, селищного, міського голови та рішення місцевої ради) з метою регулювання суспільних відносин, які забезпечуються організаційною, виховною, а в деяких випадках і примусовою діяльністю.

Метод — це 1) спосіб пізнання, дослідження явищ природи і суспільного життя; 2) прийом чи спосіб дії [31]. Це також і шлях чи спосіб досягнення певних результатів у пізнанні та практиці.

Таким чином, методи діяльності представницьких органів місцевого самоврядування — це, по-перше, прийоми, способи дій у процесі управління, а по-друге, — це способи пізнання змін у суспільному житті громадян у результаті реалізації повноважень. Очевидно, що перша і друга група вказаних методів діяльності будь-якого органу управління, у тому числі й посадових осіб місцевого самоврядування, визначається методом науки управління загалом і науки місцевого самоврядування зокрема. Система наукових понять, доповнених методами теоретичних досліджень, тобто їх методологією, утворює теорію управління [32, с. 39].

Методи, як і форми названої діяльності, можуть класифікуватися за різними критеріями. Серед авторів, які розглядали методи діяльності як державних, так і самоврядних органів, немає єдиного підходу до їх класифікації [33, с. 38].

Зазначимо, що методи діяльності представницьких органів визначаються також і методом науки місцевого самоврядування, який є, на нашу думку, сукупністю способів і прийомів всебічного пізнання місцевого самоврядування та їх посадових осіб, зокрема сільських, селищних, міських голів, як суспільної реальності, які носять як правовий, так і організаційний характер.

Правовими методами називають такі способи, прийоми та засоби, за допомогою яких здійснюються правотворча, управлінська, правоохоронна, право-реалізаційна і правозастосовна форми діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

До них слід віднести:

- методи оцінки варіантів і вибір найкращого рішення; методи формування критеріїв вибору економіко-математичного моделювання;
- методи реалізації рішень, а саме: метод доведення рішення до виконавців; прямого адміністрування; розпорядництва; економічні методи.

При прийнятті управлінського рішення голові слід визначити методи формування критеріїв вибору, за якими оцінюватимуться запропоновані



проекти. Якщо проблема є структурованою й може розв'язуватися за допомогою економіко-математичного моделювання, то найчастіше критерієм вибору є цільова функція, яку необхідно оптимізувати. Для оцінки варіантів слабо структурованих рішень застосовують систему зважених критеріїв, а сам процес оцінки здійснюється у три етапи. На першому етапі добираються найважливіші критерії, необхідність досягнення яких не викликає сумнівів [4, с.170].

Управлінське рішення, яке приймає голова та місцева рада, може прийматися в умовах високої невизначеності, при дефіциті інформації, тому голова місцевої ради не завжди може об'єктивно встановити критерії оцінки та пріоритети його важливості. Через це на практиці часто використовуються моделі, які дають змогу приймати не оптимальні, а задовільні рішення. Вони вважаються досить прийнятними, оскільки вкладаються в рамки наявних обмежень і забезпечують поліпшення ситуації, яка виникла. Така спрощена модель описує найважливіші характеристики проблеми й використовує обмежену кількість критеріїв. Перевага зазвичай надається тому рішенню, з яким голова вже знайомий і воно показало позитивні результати.

Вибираючи остаточне рішення з багатьох допустимих і корисних, голова повинен обов'язково враховувати як позитивні, так і негативні наслідки його реалізації, що можуть стосуватися різних сторін діяльності ради, виконавчого комітету та територіальної громади в цілому. Це значно підвищує відповідальність місцевого голови, який приймає рішення, ставить високі вимоги до його компетентності та особистих моральних якостей.

Велике значення для успішної ліквідації проблеми має застосування методів контролю за реалізацією рішення. З їх допомогою голова може своєчасно виявити відхилення від наміченого плану дій або помітити недоліки самого рішення і внести в нього потрібні корективи. Залежно від змісту рішення корисними можуть бути методи фінансового контролю, оперативного контролю за виробництвом, контролю якості тощо.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що голова повинен добре розуміти переваги та недоліки різних методів своєї діяльності та прийняття рішень, знати, за яких ситуацій їх можна використовувати, комбінувати, виділяти типові управлінські завдання й застосовувати під час їх вирішення структуровані методи ухвалення рішень, а також збагачувати арсенал методів власними розробками за допомогою здійснення своїх повноважень.

Організаційними методами є способи, засоби і прийоми, за допомогою яких здійснюються відповідні форми організаційної діяльності сільських, селищних, міських голів. Організаційні методи, залежно від мети і напрямів діяльності сільських, селищних, міських голів, поділяються на загальні й конкретні. Загальні методи здійснюються за допомогою конкретних.

Враховуючи специфіку діяльності місцевих голів, можна виділити такі загальні методи:

- метод постановки проблеми — прогнозування;
- методи виявлення способів вирішення проблем (генерації ідей): збору інформації; моніторингу; евристичні; ключових запитань; інверсій; морфологічного аналізу; вільних асоціацій.

Постановка проблеми, або її діагностика, потребує застосування методів, що дають змогу достовірно й повно описати проблему і виявити чинники, що її зумовили. Важливе місце тут належить методам збору, обробки та аналізу інформації — факторного аналізу, порівняння, аналогії, моделювання тощо. Вибір методів, за допомогою яких здійснюють свою управлінську діяльність місцеві голови, залежить від характеру та змісту проблеми, термінів і коштів, що надаються для її вивчення. Зокрема, значного поширення набули методи економічного аналізу та прогнозування. Вони використовуються для того, щоб об'єктивно оцінити поточний стан існування відповідної територіальної громади (село, селище, місто), як економічного суб'єкта, й передбачити, “ що буде далі, якщо нічого не змінювати ” [4].

Ідея вдосконалення існування громади може з'явитися завдяки ретельному моніторингові, тобто аналізу діяльності та прикладу існування інших територіальних громад на території сіл, селищ, міст, районів та областей. Вивчення міжнародного досвіду діяльності та управління подібних до цієї посади органів, які були наведені раніше (дивись п.3.1). На наш погляд, цей досвід може стати основою концепції діяльності представницьких органів.

На етапі генерації ідеї розвитку територіальної громади велику роль може відіграти здатність представницьких органів до творчого опрацювання отриманої інформації, неординарність його мислення й широта кругозору, які дають змогу використовувати евристичні методи в підготовці та обґрунтуванні своїх управлінських рішень. Вони є сукупністю логічних прийомів, методичних правил дослідження, пошуку істини, способів реалізації творчого потенціалу особистості.

Метод номінальної групової техніки базується на принципі обмеження міжособистісних комунікацій, тому всі члени групи на початковому етапі викладають свої думки щодо способу вирішення проблеми письмово. Наприклад, перед початком засідання депутати місцевої ради можуть подавати голові пропозиції щодо свого виступу на пленарному засіданні ради чи виконавчого комітету. Потім кожен учасник доповідає про суть свого проекту, після чого запропоновані варіанти оцінюються радою (також письмово) методом ранжирування. Ідея, що отримала найвищу оцінку, ухвалюється, як основа рішення, і підписується головою, що й надає документу юридичної сили.

Цей метод потребує дотримання певних вимог:

- до роботи ради чи виконкому можуть запрошуватися експерти, що добре розв'язують проблеми з певного питання;
- депутати місцевої ради або члени виконкому в процесі спільної роботи можуть генерувати власні ідеї, але згодом, з урахуванням позиції колег, можуть їх переглядати;

- склад групи — не більше, як 12-15 осіб (мінімум — 6-8 ) ;( робота в депутатських комісіях);

- експерти не повинні бути пов'язані службовими стосунками;
- тривалість роботи комісії — не більше 5 год.;
- висловлені ідеї сприймаються не тільки на основі особистого ставлення до них, але і з урахуванням обстановки в групі;
- у процесі роботи відбувається взаємне доповнення думок експертів [4].

Методи діяльності представницьких органів посідають особливе місце в управлінні радою, виконавчим комітетом, територіальною громадою, оскільки на їхній основі відбувається взаємне збагачення теорії й практики управління. За допомогою методів управління керівна система встановлює правила дій та поведінки, що є обов'язковими для всіх керованих об'єктів, які безпосередньо підпорядковуються цій системі, узгоджує, об'єднує, координує й регулює їхню діяльність у часі та просторі, забезпечує безперервний і ритмічний розвиток у певному напрямку, виходячи з поставлених завдань і цілей.

Метод комплексного підходу ґрунтується на дослідженні управлінських проблем у їхньому взаємозв'язку. При реалізації своїх управлінських рішень представницькі органи можуть використовувати методи дослідження багатьох галузей знань та також досліджувати різні проблеми відповідної територіальної громади. Такий інтегрований підхід є необхідною умовою вирішення проблем багатоцільової відкритої системи, що активно взаємодіє із зовнішнім середовищем, якою і є територіальна громада.

Моделювання є методом вирішення складних управлінських завдань. Воно дає змогу змоделювати ситуацію й дослідити, як вона розвиватиметься під впливом тих чи інших чинників, що діють на систему. Моделі відображають властивості, взаємозв'язки, структурні й функціональні параметри системи, що є суттєвими для цілей вирішення питань місцевого значення. Наприклад, підвищення якості надання послуг населенню

територіальної громади, що становить надзвичайно важливу складову формування базових засад соціально орієнтованого ринкового господарства; утвердження принципів і механізмів структурно-інноваційної моделі розвитку, визначених Посланням Президента України “ Європейський вибір ” [ 34, с.228].

Група методів управління функціональними підсистемами тісно пов'язана з організаційною структурою місцевої ради, яка будується з урахуванням функціонального розподілу праці за такими видами роботи, як фінанси, інновації, управління персоналом тощо. Функціональні підсистеми мають свою специфіку і свій інструментарій для вирішення відповідних управлінських завдань. Зокрема, управління підсистемою “ фінанси ” потребує застосування таких методів, як контроль, програмування, планування й контроль за перебігом здійснюваної діяльності представницькими органами місцевого самоврядування [35, с.67-68]. Прикладом можна привести затвердження переліку місцевих податків і зборів, стан виконання бюджету тощо [36; 37]. У підсистемі “Персонал” велика увага приділяється методам аналізу та формування системи управління персоналом, планування потреб організації у робочій силі, організації роботи місцевої ради та оплати її роботи, управління діловою кар'єрою тощо. Наприклад обрання секретаря ради [38], направлення на навчання [39], гарантії зайнятості окремих категорій населення.

Зокрема, економічні методи (такі, як оплата праці, преміювання, залучення інвестицій) виявляються ефективними лише в тому разі, коли винагорода сприйматиметься працівником, як справедлива та цінна. Розпорядчі методи у вигляді жорсткого адміністрування є результативнішим за умов високого рівня безробіття; водночас соціально-психологічні можуть сприйматися належним чином лише тоді, коли матеріальні проблеми працівників і їхні пріоритети зосереджуються в духовній сфері.

Тому перед представницькими органами місцевого самоврядування постає важливе завдання застосування відповідних методів для подолання

високого рівня безробіття, а саме сприяння створенню на території села, селища та міста підприємств, установ та організацій будь-якої форми власності для працевлаштування населення. З цього приводу, на наш погляд, важливим є активна робота місцевого голови та депутатів місцевих рад з вирішення питань щодо залучення інвестицій для економічного розвитку територіальної громади.

Слід зважати на те, що домінантними у процесі мотивації є незадоволені потреби, тому реально впливати на поведінку людини можна лише тоді, коли потреба не буде задоволена. Тобто тривале використання одного й того ж мотиваційного чинника, нехай навіть і ефективного спочатку, поступово призводить до того, що керований об'єкт адаптується до нього, втрачає потрібну реакцію на керівну дію. Тому використання методів мотивації вимагає постійного пошуку способів їх урізноманітнення.

Методи координації мають забезпечити безперервність і ефективність перебігу всіх процесів, що відбуваються у місцевій раді (як виробничих, так і управлінських). Ці обов'язки покладаються на керівників різних рівнів. Для їх здійснення представницькі органи повинні мати необхідну й достатню кількість інформації про стан керованого об'єкта. Тому виконання функції координації нерозривно пов'язане з комунікаційними процесами в раді, які можуть відбуватися за допомогою методів міжособистісних комунікацій, збору, обробки та передачі інформації тощо.

Організаційно-правові методи — це такі засоби, прийоми та способи, що традиційно склалися та закріпилися у нормативно-правових актах. Наприклад, методи організації перевірки виконання актів, інформаційного забезпечення, підбору та розстановки кадрів тощо.

Однак у наукових працях приділяється велика увага розгляду методу контрольної діяльності депутатів місцевих рад, які, здійснюючи свою діяльність, мають право звертатися із запитом і запитанням до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів,

підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території [40, с.116].

Проведений комплексний аналіз методів діяльності представницьких органів місцевого самоврядування дає можливість класифікувати ці методи на три групи: правові, організаційні та організаційно-правові.

### **2.3 Правові гарантії діяльності представницьких органів місцевого самоврядування**

Відповідно до статті 7 Конституції України в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [8]. Звідси можна зробити методологічний висновок про те, що гарантованість місцевого самоврядування, як правового інституту, а також прав його суб'єктів, є необхідною передумовою його організації, функціонування та розвитку у будь-якій демократичній державі.

Необхідно зазначити, що в даний час місцеве самоврядування в Україні забезпечується цілою системою гарантій, що закріплюються конституційним (муніципальним) правом, які охоплюють всю сукупність правових умов і засобів, що забезпечують повну та ефективну реалізацію прав місцевого самоврядування та їх надійний захист. Ця система включає, перш за все, загальні гарантії, до яких належать економічні, політичні, духовні, соціальні та спеціальні (юридичні або правові) гарантії.

На жаль, у сучасному державознавстві відсутній єдиний підхід щодо системи гарантій. Тим часом, існує об'єктивна потреба в її чіткій систематизації з метою якнайповнішого визначення не тільки її подальшого розвитку, але, перш за все, її практичного застосування.

У вітчизняній юридичній літературі більшість авторів виокремлюють загальні гарантії, до яких відносять економічні, політичні, духовні та спеціальні (юридичні) гарантії.

Найбільш вдалим уявляється підхід до розуміння системи гарантій місцевого самоврядування українськими вченими. Так, М.І. Корнієнко та М.О. Пухтинський серед гарантій місцевого самоврядування виокремлюють:

- а) загальні, обумовлені особливостями соціально-політичного ладу, ступенем розвитку економіки, духовної сфери;
- б) конституційні, визначені Конституцією та присвячені безпосередньо принципам організації місцевого самоврядування;
- в) організаційно-правові, що забезпечують організаційну і правову автономію територіальних громад та органів місцевого самоврядування;
- г) фінансово-економічні, спрямовані на дотримання фінансової та економічної самостійності місцевого самоврядування;
- д) міжнародно-правові, що декларовані в міжнародно-правових актах [41, с. 110-111; 42, с. 90].

Гарантіями організаційної самостійності місцевого самоврядування є:

- а) положення Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування не належать до єдиної системи органів державної влади (ч. 2 ст. 5), а служба в органах місцевого самоврядування виступає самостійним видом публічної служби (ч. 2 ст. 38);
- б) віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення посадових осіб місцевого самоврядування до повноважень місцевого самоврядування;
- в) встановлена Законом України від 21 травня 1997 р. (ч. 2 ст. 71) заборона органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм повноважень виконавчої влади, та в інших випадках, передбачених законом [3];
- г) встановлена Законом України від 21 травня 1997 р. (ст. 21) заборона обмежувати права територіальних громад на місцеве самоврядування за виключенням умов воєнного чи надзвичайного стану.



Гарантіями фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування є: а) встановлення Конституцією України (ст. 142) матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування; б) положення Конституції України (ч. 4 ст. 13) щодо захисту законом права комунальної власності на рівних умовах із правами власності інших суб'єктів; в) закріплення обов'язків держави фінансувати здійснення окремих (делегованих) повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 143 Конституції України), та компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами (ст. 67 Закону України від 21 травня 1997 р.); г) передбачена Законом України від 21 травня 1997 р. (п. 5 ст. 61) заборона втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених законом; д) передбачений Законом України від 21 травня 1997 р. (п. 1 ст. 62) обов'язок держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснювати контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком, гарантувати органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб; е) передбачене Законом України від 21 травня 1997 р. (ст.ст. 68-70) право органів місцевого самоврядування мати позабюджетні кошти, встановлювати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери тощо.

Гарантіями захисту прав місцевого самоврядування є: а) передбачена Конституцією України обов'язковість до виконання на відповідній території актів органів місцевого самоврядування (ст. 144) та актів, прийнятих шляхом місцевого референдуму; б) судовий порядок захисту прав місцевого самоврядування (ст. 145 Конституції України); в) встановлена Законом

України від 21 травня 1997 р. (п. 1 ст. 72) підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам; г) передбачена Законом України від 21 травня 1997 р. відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами (п. 1 ст. 75), перед юридичними і фізичними особами (п. 1 ст. 77); д) встановлена Законом України від 21 травня 1997 р. (п. 2 ст. 71) заборона для органів виконавчої влади, їх посадових осіб втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування та обов'язок місцевих державних адміністрацій повідомляти відповідні органи місцевого самоврядування про розгляд ними питань, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування; е) право органів та посадових осіб місцевого самоврядування звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування (п. 4 ст. 71 Закону України від 21 травня 1997 р.).

Аналіз наведених положень чинного законодавства України свідчить про те, що правові гарантії спрямовані на:

- створення умов, які виключали би будь-які порушення прав місцевого самоврядування з боку органів державної влади, підприємств, організацій тощо, а також органів і посадових осіб місцевого самоврядування (в останньому випадку мова йде про захист прав територіальної громади, її окремих членів на участь у здійсненні місцевого самоврядування);

- припинення порушень прав місцевого самоврядування;

- поновлення порушених прав місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що охорона, захист, припинення порушень та поновлення порушених прав місцевого самоврядування може здійснюватися за допомогою багатьох засобів правового захисту. Проте, центральне місце в

системі правових гарантій захисту прав місцевого самоврядування посідає судовий захист – право на звернення до суду за захистом прав і законних інтересів територіальної громади, а також органів та посадових осіб місцевого самоврядування. До інших правових форм захисту інтересів та прав місцевого самоврядування належить: а) обов'язковість рішень, прийнятих шляхом прямого волевиявлення, актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування; б) обов'язковий розгляд їхніх звернень; право звернення органів та посадових осіб місцевого самоврядування до органів державної влади та їх посадових осіб; в) право вносити подання до відповідних органів щодо притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності; г) право об'єднання в асоціації, інші форми добровільних об'єднань.

Аналіз нормативно-правової бази місцевого самоврядування на предмет визначення гарантій діяльності представницьких органів місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства дозволяє умовно поділити їх на такі групи:

1. Організаційні гарантії, які обумовлені тим, що ніхто не має права втручатися в діяльність міського голови, крім випадків, передбачених Конституцією та чинним законодавством України. Міська рада та її органи забезпечують необхідні умови для ефективного здійснення міським головою своїх повноважень, наданих законом. Державні органи, органи самоврядування та різні об'єднання громадян, підприємства, організації, установи та їх посадові особи зобов'язані сприяти міському голові у здійсненні ним своїх повноважень.

2. Матеріальні гарантії, що спрямовані на захист прав та інтересів представницьких органів, пов'язаних із можливими матеріальними витратами при здійсненні ним своїх повноважень. У разі обрання на посаду представницьких органів місцевого самоврядування автоматично звільняється з раніше займаної посади та здійснює свої повноваження на

постійній основі. Представницькі органи також користуються на території міської ради правом безкоштовного проїзду на залізничному, автомобільному та водному транспорті, а також на всіх видах міського пасажирського транспорту (крім таксі).

3. Гарантії трудових прав представницьких органів місцевого самоврядування спрямовані на захист його інтересів як повноправного суб'єкта трудових правовідносин. представницьких органів місцевого самоврядування не можуть бути за ініціативою адміністрації (власника) підприємства, установи, організації, навчального закладу звільнений з роботи або з посади (крім випадків повної ліквідації підприємства, установи, організації). Трудові гарантії міського голови поширюються на весь термін його повноважень.

Гарантіями захисту прав сільських, селищних, міських голів є:

- передбачена Конституцією України обов'язковість виконання на відповідній території актів органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 144) та актів, прийнятих шляхом місцевого референдуму;

- судовий порядок захисту (ст. 145 Конституції України);

- передбачена Законом України від 21 травня 1997 р. відповідальність перед відповідними територіальними громадами (ст. 75), перед юридичними і фізичними особами (ст. 77);

- встановлена Законом України від 21 травня 1997 р. (п. 2 ст. 71) заборона органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність головних посадових осіб відповідних територіальних громад;

- право представницьких органів місцевого самоврядування звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств,

установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування (п. 4 ст. 71).

Судовий захист прав місцевого самоврядування здійснюють всі судові органи – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, система яких повинна бути побудована за принципами територіальності і спеціалізації. Слід погодитися з думкою В.В. Кравченка, який вважає, що судовий захист серед юридичних гарантій має суттєве практичне значення для забезпечення організаційної самостійності територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування [43, с. 27]. Думається, що саме ефективний судовий захист прав місцевого самоврядування, як найбільш дієвий засіб захисту прав та інтересів, сприятиме розвитку громадської активності, підвищенню ролі та відповідальності територіальних громад, а також їх головних посадових осіб у вирішенні проблем місцевого життя, наданні соціальних послуг населенню, в економічному та соціально-культурному розвитку територій.

Правові гарантії діяльності представницьких органів – це необхідні для реалізації його повноважень, закріплені в законодавчих та інших нормативно-правових актах, в тому числі й актах локального регулювання, організаційні можливості, компетенційні права та обов'язки, а також спеціальні процесуально-правові механізми, які у своїй сукупності забезпечують безперешкодну, реальну та ефективну участь головної посадової особи міської територіальної громади у процесі вирішення питань місцевого значення.

В Україні гостро відчувається дефіцит законодавчої та іншої нормативної бази у сфері правових гарантій представницьких органів місцевого самоврядування. Його подоланню послужить внесення змін до Закону України „ Про місцеве самоврядування в Україні ” чи прийняття спеціального закону, який регулюватиме правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування, де були б детальніше регламентовані

правові гарантії їх діяльності та відповідні процесуально-правові механізми реалізації таких гарантій.

Відсутність ефективної системи гарантій охорони (захисту) прав представницьких органів місцевого самоврядування призводить до того, що реалізація положень профільного закону щодо дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських голів, що обираються членами територіальної громади, за рішенням сільської, селищної, міської ради або Верховної Ради України не враховує позицію виборців і робить можливою наявність зловживань у цьому питанні з боку державних та самоврядних органів.

У міру розвитку громадянського суспільства в Україні, вдосконалення законодавчої та нормативної бази місцевого самоврядування, об'єктивно виявлятимуться, оформлятимуться, створюватимуться та легалізовуватимуться нові передумови для подальшого розвитку економічних, юридичних та соціальних гарантій, причому, не тільки представницьких органів місцевого самоврядування, але і територіальних громад, що є первинними суб'єктами місцевого самоврядування, а також інших органів місцевого самоврядування, що створюються цими громадами.

## **ВИСНОВКИ**

Розвиток самоврядних структур сучасного суспільства справедливо вважається одним із явних та основних показників та ідентифікаторів демократії. У цьому контексті місцеве самоврядування виступає як феноменальний прояв локальної демократії в недержавній формі її становлення, здійснення та розвитку, в рамках якої представлені та

реалізуються інтереси територіальних громад, наділених правом самостійно вирішувати різні питання місцевого значення.

Вивчення історичного досвіду виникнення і становлення інституту правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування свідчить про те, що протягом існування місцевого самоврядування відбувався поступовий перехід від традиційного визначення в законодавстві про місцеве самоврядування перш за все повноважень його органів та посадових осіб до законодавчого визначення вирішальної ролі саме голів, які в найбільшій мірі пов'язані з територіальною громадою, виборцями й відображають їхні інтереси при вирішенні всіх питань місцевого значення.

На концептуальному рівні розроблено науково-теоретичну модель конституційно-правового інституту сільського, селищного, міського голови в Україні, визначено пропозиції щодо вдосконалення конституційно-правового статусу місцевого голови, як головної посадової особи сільської, селищної, міської територіальної громади. Проведене дисертаційне дослідження дозволяє зробити наступні висновки.

1.Європейська хартія місцевого самоврядування є основним міжнародним документом для країн - членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування. Україна ратифікувала Хартію в повному обсязі.

2.Конституційно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює перелік питань виключного відання, які можуть вирішуватися тільки сільськими, селищними та міськими головами і аж ніякі не інші. Саме це, як уявляється, гарантує провідну роль цих посадових осіб, яка закріплює їх правове становище у всій системі органів місцевого самоврядування.

3.Конституційно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування, у профільному законі закріплюється переліком питань виключного відання, які можуть вирішувати тільки сільські, селищні та міські голови і аж ніякі не інші. Саме це, як уявляється, гарантує провідну

роль цих посадових осіб, яка закріплює їх правове становище у всій системі органів місцевого самоврядування.

4. Подальший розвиток органів місцевого самоврядування є найважливішим завданням не тільки держави, а й громадянського суспільства, оскільки саме у сфері місцевого самоврядування роль представницьких органів повинна зростати, оскільки вони фактично покликані здійснювати муніципальну політику.

5.3 одного боку міський голова був обранцем народу й ніс відповідальність перед міською громадою, а з іншого – він перебував у прямому підпорядкуванні губернської адміністрації. Закон сприяв зміцненню авторитету голови в межах органів міського самоврядування, міської громади і, водночас, нівелював ці можливості, обмежуючи самостійність міського голови контролем за його діяльністю з боку державних адміністративних органів.

6. Проведений аналіз правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування дає можливість зробити висновок, що саме з другої половини XIX століття почався розвиток цього інституту місцевого самоврядування. У період з 1861 року селянська реформа Олександра II здійснила великий крок щодо поліпшення діяльності місцевих територіальних громад та їх вищих посадових осіб – старост, які мали досить широкі повноваження в таких важливих сферах: управлінні територіальною громадою; віданні місцевими податками; віданні питаннями землі.

7. Конституційно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування представляє собою юридичне закріплення положення даної категорії службовців у системі державної служби. Він реалізується через чітке визначення їх службових прав і обов'язків і за своєю природою є спеціальним правовим статусом людини.

8.3 моменту законодавчого закріплення місцевого самоврядування в Україні виявились труднощі у практичному засвоєнні цих норм багатьма територіальними громадами. В результаті утворився розрив між чинними



конституційно-законодавчими нормами і повсякденною практикою. Без цілеспрямованої роботи по впровадженню конституційних принципів місцевого самоврядування в життя вони мають ризик перетворитись у правові декларації. Адже якщо не працює закон, то встановлюється беззаконня й сваволя. Саме тому необхідно вести цілеспрямовану роботу по створенню умов для використання можливостей і реалізації прав, проголошених у законодавстві України.

9. Під конституційно-правовим статусом представницьких органів місцевого самоврядування слід розуміти обумовлену функціями й повноваженнями голови правову природу представницького мандату, а саме: його особливості, зміст і завдання; визначення строку виникнення, його дії та припинення дії в межах адміністративно-територіальної одиниці, в якій утворюється територіальна громада; повноваження голови (обов'язки та права), визначені законом; відповідальність та гарантії його діяльності.

Слід зазначити, що в Україні гостро відчувається дефіцит нормативно-правової бази у сфері правових гарантій сільських, селищних, міських голів. Його подоланню послужить внесення відповідних змін та доповнень до Закону України „ Про місцеве самоврядування в Україні ” від 21 травня 1997р.; Закону України „ Про вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів ” та до майбутнього Закону України „ Про правовий статус територіальної громади ” чи прийняття спеціального Закону України «Про правовий статус сільських, селищних, міських голів», де були б детальніше регламентовані правові гарантії їх діяльності та відповідний механізм реалізації таких гарантій.

Слід погодитися з позицією деяких учених, що відсутність ефективної системи гарантій охорони (захисту) прав сільських, селищних, міських голів призводить до того, що реалізація положень профільного закону щодо дострокового припинення їх повноважень, що обираються членами територіальної громади за рішенням сільської, селищної, міської ради або Верховної Ради України, не враховує позицію виборців і робить можливою

наявність зловживань у цьому питанні з боку державних та самоврядних органів.

Вирішення організаційних та правових питань пов'язане з реалізацією ряду науково-практичних рекомендацій: необхідністю проведення широкої правової пропаганди ідей та практики місцевого самоврядування серед населення; підвищенням соціальної активності членів територіальних громад, виробленням у них активної життєвої позиції, а також формуванням у суспільній свідомості важливості ролі місцевого самоврядування у формуванні громадянського суспільства та правової демократичної державності; здійсненням організаційної діяльності для створення та якісного оновлення системи інформаційного забезпечення органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також створенням відповідних інформаційних систем із надання та оцінки якості комунальних послуг, що надаються членам територіальної громади; проведенням законопроектних та нормативно-проектних робіт із розробки нових та вдосконалення вже існуючих організаційних форм взаємодії органів місцевого самоврядування, із судовими та правоохоронними органами; сприянням становленню співпраці органів місцевого самоврядування з відповідними міжнародними, міжурядовими та неурядовими інституціями з питань обміну досвідом діяльності керівників органів місцевого самоврядування та вивченням позитивного досвіду такої діяльності.

### Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування (офіційний переклад) // Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11-12 черв. 2002 р. / Упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. –

- К.: Логос, 2002. – С. 246-254.
2. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. №452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - №38. – Ст.249.
  3. *Копейчиков В.В.* Проблема самоврядування і її розв'язання в західних демократіях і в Україні: Лекція. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2000. – 32 с.
  4. *Шаповал В.Д.* Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні / *Шаповал В.Д.* Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 Київський Національний університет внутрішніх справ України. – К.: – 2009. – 220 с.
  5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997р. / Відомості Верховної Ради України № 280/97 – с.170.
  6. *Корнієнко М.* Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується / *Корнієнко М.* Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – № 4. – С. 17-21.
  7. *Карлов А.А.* Формирование института местного самоуправления / *Карлов А.А.* – К.: Вища школа, 1993. – 114 с.
  8. *Малый А.Ф.* Первичное звено местного самоуправления / *Малый А.Ф.* Правовая реформа и совершенствование управления регионами: Межвуз. сб. науч. трудов. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1991. – С. 16-21.
  9. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
  10. *Свирский Б.М.* Государственное строительство и местное самоуправление в Украине / *Свирский Б.М.* Учеб. пособие. – Х.: Экспада, 2001. – 487 с.
  11. Закон України про місцеве самоврядування в Україні: Наук.-практ. коментар / [Батрименко В.І., Борденюк В.І., Виноградова Г.В., Сфремюв М.І. та ін.] – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України,

1999. – 397 с.
12. *Бутко І.П.* Традиції і прогноз розвитку статусу українських органів місцевого самоврядування / *Бутко І.П.* Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1999-№3(8). – С. 98-107.
  13. *Потебенько М.* Пошук істини / *Потебенько М.* – К., 2000.– 114 с.
  14. Большая Советская Энциклопедия. (В 30 томах). / [Гл. ред. *А.М. Прохоров.*]- М.: « Советская Энциклопедия» – 1972. Т.7. – 608 с.
  15. *Петровський В.В.* Історія України: Неупереджений погляд: Факти. Міфи. Коментарі / *В.В. Петровський, Л.О. Радченко, В.І. Семененко.* – Х.: ВД «ШКОЛА», 2007. – 592 с.
  16. *Грушевський М.С.* Історія України – Руси. в 11 томах / *Грушевський М.С.* 12 кн. Київ: Наукова думка, 1991–1998 том 5, – 233 с.
  17. Институты самоуправления: историко – правовое исследование. – М., 1995. – 225 с.
  18. *Сенчакова Л.* Крестьяне и государственная Дума 1906-1907 / *Сенчакова Л.* Россия . № 9-10, М.: 1996. – С.178- 182.
  19. *Сироткин В.* Витте Сергей и Столыпин Пётр. Великий реформатор или провинциальный политик? / *Сироткин В.* М.: – “Советская Россия”, Родина №11. 1990. С. 29-34.
  20. *Гильченко Л.В.* Из истории становления местного самоуправления в России / *Гильченко Л.В.* Государство и право. 1996. – №2 . – С. 147-152.
  21. *Крестева Ю.В.* Інститут місцевого самоврядування в Україні: дис. .. канд. юрид. наук : 12.00.02 / *Крестева Ю.В.*– Донецьк, 2002. – 181с.
  22. *Плаксій Т.М.* З історії міського громадського самоврядування в Україні (на прикладі міст Наддніпрянщини) / *Плаксій Т.М.* Придніпровський науковий вісник. Науковий журнал. Історія, філософія. – 1998. – № 109. – С. 39-51.
  23. *Ленин В.И.* Гонители земства и каннибалы либерализма / *Ленин В.И.* [ подгот. *Н.Г. Севрюгина, Н.Д. Шахновская.*] Полн. собр. соч. - Т.15. Москва. 1972. – 583 с.
  24. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве

- самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990р. / Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 35. – С. 280-298.
25. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97– ВР (Відомості Верховної Ради України ( ВВР), 1997, № 38, – С. 249.
26. *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / *Витрук Н.В.* – М.: Наука, 1979. – 229 с.
27. *Матузов Н.И.* Юридические обязанности и ответственность как элементы правового статуса личности / *Матузов Н.И.* Конституция СССР и правовое положение личности. – М.: ИГПАН СССР, 1979. – С. 81– 88.
28. *Стремоухов А.А.* Юридический статус специального субъекта (теоретико-правовой аспект): дисс... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / *Стремоухов А.А.* – М., 2003. – 215 с.
29. *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права / *Мицкевич А.В.* – М.: Госюриздат, 1962. – 156 с.
30. *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / *Манохин В.М.* – М.: Юристь, 1997. – 296 с.
31. Словарь иностранных слов.– М.: Рус. яз., 1989. – 315 с.
32. *Малиновський В.Я.* Державне управління / *Малиновський В.Я.* Навч. посіб. – Луцьк: Вежа, Вол. держ. ун-ту. ім.Лесі Українки. 2000. – 558 с.
33. *Колодій А.М.* Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. / *А.М. Колодій, А.Ю. Олійник* 2-е вид., перероб. і доп.- К.: Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
34. *Борщ Г.* Моделювання системи надання послуг зв'язку територіальній громаді / *Борщ Г.* Управління сучасним містом № 4-6 (14), 2004. – С. 228-233.
35. Фінансове право України: Підручник / [Г.Б.Бех, О.О.Дмитрик, І.Є.Криницький; За ред. М.П.Кучерявенка. ] – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 320 с.

- 36.Рішення виконавчого комітету Потоківської сільської ради Кременчуцького району №4 « Про затвердження переліку місцевих податків і зборів» від 21 грудня 2007 року.
- 37.Рішення виконавчого комітету Потоківської сільської ради Кременчуцького району №92 «Про стан виконання бюджету за 2006 рік» від 20 грудня 2006 року.
38. Рішення Демидівської сільської ради Кременчуцького району (перша сесія п'ятого скликання) «Про вибори секретаря сільської ради» від 06 квітня 2007 року.
- 39.Розпорядження сільського голови Демидівської сільської ради №9 «Про направлення на навчання Павленка Віталія Миколайовича» від 15 лютого 2008 року.
40. *Лабенська Л.Л.* Правовий статус депутатів місцевих рад / *Лабенська Л.Л.* Монографія.– Д.: Юрид. акад. М-ва внут.справ, 2005. – 160 с.
41. Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
42. *Пухтинський М.О.* Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні // Основи муніципального права України: Навч. посібник / За ред. М.І. Корнієнка. – К., 2000. – С. 18-34.
43. Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування в Україні. Навч.-практ. посібник / Вавринюк Ю.Р., Клепадський М.М., Кравченко В.В., Кравченко Н.В., Пітцик М.В., Подобед Л.Є. – К.: Атіка. – 2002. – 208 с.