

**Міністерство внутрішніх справ України  
Національна академія внутрішніх справ**

**КАЛИНОВСЬКИЙ БОГДАН ВАЛЕРІЙОВИЧ**

УДК 342.25(477)

**МІСЦЕВА ПУБЛІЧНА ВЛАДА В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ  
ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

**Київ – 2017**

Дисертацією є рукопис  
Робота виконана в Національній академії внутрішніх справ,  
Міністерство внутрішніх справ України.

**Науковий консультант:**

доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Національної академії правових наук України

**Колодій Анатолій Миколайович,**

Національна академія внутрішніх справ,  
професор кафедри конституційного та міжнародного права

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор  
член-кореспондент Національної академії правових наук України

**Колісник Віктор Павлович,**

Конституційний Суд України,  
суддя

доктор юридичних наук, професор

**Батанов Олександр Васильович**

Інститут держави і права

ім. В. М. Корецького НАН України,

провідний науковий співробітник

відділу конституційного права і місцевого самоврядування

доктор юридичних наук, професор

**Мішина Наталія Вікторівна,**

Національний університет «Одеська юридична академія»,

професор кафедри конституційного права

судово-адміністративного факультету

Захист відбудеться «22» березня 2017 р. о 12.00 годині на засіданні спеціалізованої  
вченої ради Д 26.007.04 у Національній академії внутрішніх справ за адресою: ДП-  
680, м. Київ, пл. Солом'янська, 1.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національної академії внутрішніх  
справ за адресою: ДП-680, м. Київ, пл. Солом'янська, 1.

Автореферат розісланий «22» лютого 2017 р.

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради



Ю.В. Кривицький

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Дослідження присвячене актуальній проблемі сучасного розвитку вітчизняного суспільства, а саме формування та розвиток місцевої публічної влади – важливий крок до становлення й розбудови правової держави і громадянського суспільства. При цьому сучасний етап розвитку України, тривала конституційна реформа, інтеграція з Європейським Союзом вимагають нового розуміння і трактування ролі та значення місцевої публічної влади як базової демократичної інституції.

Значущість вибраної теми визначається також тим, що організація здійснення місцевої публічної влади є важливим складовим елементом державної влади та влади громадянського суспільства. Місцева публічна влада залежно від функціонального призначення містить дві складові: владу місцевих органів державної виконавчої влади та владу органів місцевого самоврядування. В основу першої складової покладена необхідність забезпечення виконання функцій держави на певній території, а в основу другої – необхідність здійснення управління місцевими справами територіальною громадою. Більше того, проблеми організації та функціонування місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, як правило, розглядаються відокремлено, що в сучасних умовах розвитку держави неприпустимо, оскільки поза увагою залишаються важливі аспекти щодо можливостей здійснення спільних заходів розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Актуальність теми посилюється ще й через те, що метою дослідження є відпрацювання наукових положень і отримання нових висновків щодо конституційно-правових засад функціонування та розвитку національної місцевої публічної влади, які в сукупності розв'язують важливу наукову проблему стратегії формування й реалізації місцевої політики управління. Використовуючи здобутки науки конституційного права, муніципального права, міжнародного права, теорії та історії держави і права, адміністративного права, державного управління констатується необхідність обґрунтування національної моделі організації та функціонування місцевої публічної влади, що є визначальною для розбудови демократичної, правової, соціальної держави.

Окрім цього, вагомим аргументом щодо актуальності теми є недостатня кількість комплексних теоретичних досліджень юридичної природи, статусу та функціонування місцевої публічної влади та фрагментарність висвітлення її в публікаціях, серед яких переважають окремі статті у збірниках наукових праць і періодичних виданнях. Сучасні вітчизняні вчені певною мірою торкалися питань конституційно-правової організації місцевої публічної влади в Україні, але в основному їхні дослідження присвячені питанням реалізації місцевого самоврядування, взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, співвідношенню державної та муніципальної влади. Так, у науці конституційного та муніципального права ці питання досліджували Баймуратов М., Батанов О., Барабаш Ю., Борденюк В., Заяць Н., Калюжний Р., Кампо В., Карабін Т., Кравченко В., Кривенко В., Колісник В., Корнієнко М., Мартиненко П., Мішина Н.,

Мяловицька Н., Петришин О., Приходько Х., Пухтинський М., Савчин М., Серьогіна С., Скрипнюк О., Сліденко І., Федоренко В.; у сфері історії і теорії держави та права – Бисага Ю., Бобровник С., Колишко Р., Кузьминець О., Удовика Л., Чапала Г., Яцишин М.; у науці адміністративного права – Верхогляд В., Делія Ю., Мамочка В., Продаєвич О., Сторожук І., Хомишин І.; у науці міжнародного права, державного управління та політології – Астапова Т., Бабаєв В., Гарькавий І., Дробот І., Камінська Н., Куйбіда В., Нижник Н., Павленко С., Попович В., Скопич О.

Отже, комплексна розробка конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої публічної влади в Україні, зокрема, її теоретико-методологічне підґрунтя та правова регламентація, генеза, організаційна структура, компетенція, порядок формування та функціонування органів і посадових осіб місцевої публічної влади, а також визначення й обґрунтування шляхів удосконалення розвитку місцевої публічної влади в Україні сприймається як своєчасна та необхідна.

Зазначені обставини й зумовили вибір об'єкта та предмета дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII, Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затверджених наказом МВС України 16 березня 2015 р. № 275. Тему дисертаційного дослідження затверджено Вченою радою Київського національного університету внутрішніх справ (Національна академія внутрішніх справ) 29 вересня 2009 р. (протокол № 16). Тему дисертації включено до переліку тем дисертаційних досліджень за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, розглянутих і схвалених відділеннями Національної академії правових наук України 2009 р. (реєстраційний № 162, 2009 р.).

**Мета та задачі дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягає в комплексному науковому розв'язанні конкретної теоретико-практичної проблеми, пов'язаної з відпрацюванням науково-обґрунтованої концепції функціонування та розвитку публічної влади в Україні на сучасному етапі, а також розробленні на підґрунті вітчизняного та зарубіжного досвіду пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення конституційно-правового статусу й діяльності місцевої публічної влади в Україні.

Досягнення поставленої дослідної мети зумовило розв'язання таких *задач*:

- визначити стан наукової розробки та розкрити зміст джерел дослідження місцевої публічної влади;
- висвітлити конституційно-правову регламентацію місцевої публічної влади в Україні;

- визначити міжнародно-правові стандарти організації та функціонування місцевої публічної влади;
- розкрити основні методологічні підходи дослідження місцевої публічної влади;
- охарактеризувати генезу місцевої публічної влади в Україні;
- сформулювати поняття та визначити сутність місцевої публічної влади в сучасній Україні;
- з'ясувати принципи місцевої публічної влади в Україні;
- визначити територіальну основу організації місцевої публічної влади в Україні;
- охарактеризувати організаційну структуру місцевої публічної влади в Україні;
- проаналізувати конституційно-правові засади формування місцевої публічної влади в Україні;
- визначити гарантії місцевої публічної влади в Україні;
- з'ясувати компетенцію органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні;
- дослідити функціонування місцевої публічної влади в Україні;
- виявити особливості порядку прийняття та реалізації актів місцевої публічної влади в Україні;
- з'ясувати підстави та види відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні, а також виділити і розкрити конституційно-правові санкції щодо органів і посадових осіб місцевої публічної влади;
- сформулювати рекомендації та пропозиції щодо конституційно-правового реформування місцевої публічної влади в Україні;
- з'ясувати та охарактеризувати сучасні тенденції удосконалення організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні.

*Об'єктом дослідження є статус, функціонування та удосконалення державної та самоврядної місцевої публічної влади в Україні.*

*Предметом дослідження є конституційно-правові засади функціонування та розвитку місцевої публічної влади в Україні.*

**Методи дослідження.** Для одержання найбільш достовірних наукових результатів у дисертаційному дослідженні використано систему принципів і підходів, що побудована на філософсько-світоглядних, загальнонаукових, конкретно-наукових і спеціально-наукових методах у поєднанні з найважливішими теоретичними положеннями, пізнавальними принципами та науковими парадигмами. Вибір методів пізнання був визначений предметом дисертаційного дослідження. Загалом зазначені методи й підходи забезпечують повноту і всебічність дослідження конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої публічної влади в Україні.

Загальна спрямованість дослідження визначається на філософсько-світоглядному рівні методології, яку утворює система методів, законів і категорій. Зокрема застосовано діалектичний метод пізнання, який включає класичні закони діалектики. Дія закону єдності та боротьби протилежностей виявилася у збігу

інтересів двох перманентно конфліктуючих складових місцевої публічної влади – влади місцевого самоврядування та місцевої державної виконавчої влади (підрозділи 2.2, 3.3, 5.2). Дія закону заперечення заперечення виявляється у з'ясуванні умов проведення децентралізації в Україні (підрозділи 4.2, 5.1). Застосування герменевтичного методу уможливило з'ясувати сутність і ознаки місцевої публічної влади в Україні (підрозділ 2.3).

До загальнонаукових методів пізнання, які застосовувалися у роботі, належать такі: системний – для характеристики елементів організаційних засад і функціональної структури місцевої публічної влади (розділ 3, підрозділ 4.2); функціональний – для дослідження органів і посадових осіб місцевої публічної влади в динаміці (розділ 4, підрозділ 5.2); історичний – для дослідження генези місцевої публічної влади в Україні (підрозділ 2.2). Висунення і перевірка гіпотез здійснювалися для пошуку шляхів удосконалення нормативного та організаційного забезпечення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні (підрозділи 5.1, 5.2). До конкретно-наукових методів, які використані у дослідженні, віднесені опитування, анкетування – для з'ясування стану здійснення місцевої публічної влади (підрозділи 4.1, 5.1). Серед спеціально-наукових методів використовувалися такі: формально-юридичний (підрозділи 2.3, 5.2.), правового моделювання влади (підрозділи 4.3, 5.2), порівняльно-правовий (підрозділи 1.3, 5.1, 5.2), історико-правовий (підрозділи 1.3, 2.2).

Емпіричну основу дисертаційного дослідження склав матеріал соціологічного опитування громадян щодо проблем реалізації місцевої публічної влади в Україні. Опитування проводилося 2015 р. у місті Київ. Вибірка проста, випадкова. Обсяг вибірки – 380 осіб. Також було застосовано метод вивчення документів, а саме – актів місцевої публічної влади в Україні.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що ця дисертація є першим комплексним науковим дослідженням, у якому запропоновано науково-обґрунтовану концепцію конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої публічної влади в Україні на сучасному етапі її розвитку.

Наукова новизна одержаних результатів, що виносяться на захист і відображають науковий доробок у цій сфері, конкретизується у науково-теоретичних положеннях, пропозиціях, рекомендаціях, узагальненнях і визначеннях, зокрема:

*уперше одержано:*

– дефініцію, що місцева публічна влада в Україні – це свідомо-вольове відношення між людьми та їх організаціями, які проживають, перебувають або розташовуються на певній території, у процесі якого ті, що мають владу, здатні шляхом прийняття легітимних рішень вирішувати справи суспільного значення та визначати поведінку підвладних для забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, функціонування та розвитку території на конституційно-правових засадах, спираючись у необхідних випадках на можливість примусу. Ознаки: є свідомо-вольовим відношенням між людьми, або їх організаціями; має територіальне підґрунтя; передбачає процес, під час якого ті, що мають владу, визначають поведінку підвладних, спираючись на можливість примусу; її джерелом

є український народ; містить дві складові; реалізується стосовно спеціального об'єкта; має конституційний характер;

– висновок, що ч. 2 ст. 19 Конституції України доцільно викласти в такій редакції: «Органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;

– визначення, що конституційно-правове регулювання статусу та функціонування місцевої публічної влади в Україні – це система норм і принципів, які викладені в прийнятих уповноваженими на те органами публічної влади актах, і регулюють і охороняють суспільні відносини, які пов'язані зі здійсненням місцевої публічної влади в Україні, визначають зміст цієї влади, її статус, суб'єктний склад, об'єкти, на які вона спрямована, територіальну, правову, матеріально-фінансову, організаційну та функціональну основу;

– узагальнення про етапи становлення місцевої публічної влади в Україні: перший (1991–1995 рр.) – запровадження інституту місцевого самоврядування; другий (1995–1996 рр.) – закладено засади майбутньої системи місцевої публічної влади; третій (1996–2004 рр.) – запровадження визначеної Конституцією України системи місцевої публічної влади; четвертий (2004–2010 рр.) – характеризується значною кількістю різноманітних концепцій, присвячених реформуванню системи місцевої публічної влади; п'ятий (2010–2014 рр.) – продовження теоретичних розробок реформування місцевої публічної влади; шостий з 2014 року характеризується акцентуванням на необхідності якнайшвидшої децентралізації;

– висновок, що на підставі досвіду Франції, Польщі, Болгарії, Литви та Румунії статус місцевої публічної влади має міститися в одному розділі Конституції України, який має називатися «Місцева публічна влада»;

– визначення, що гарантії місцевої публічної влади – це обумовлена закономірностями суспільного розвитку та нормативно закріплена система умов, засобів і способів, які забезпечують дієву і ефективну реалізацію закріплених за органами та посадовими особами місцевої публічної влади прав і належне виконання ними покладених обов'язків в інтересах місцевого населення, поєднуючи місцеві та державні інтереси. Ключовими елементами системи гарантій місцевої публічної влади є умови, засоби і способи. Ознаками є те, що вони утворюють собою систему; мають єдину мету; пов'язані з рівнем розвитку та функціонуванням суспільства; мають два рівні застосування. Класифікуються на: а) загальні, що забезпечують функціонування та розвиток суспільства; б) юридичні, які закріплені у нормативно-правових актах;

– дефініцію, що акти місцевої публічної влади – це офіційні письмові документи, прийняті відповідними суб'єктами місцевої публічної влади, у межах повноважень і відповідно до Конституції і законів України, у регламентованому порядку та відповідній формі, що спрямовані на регулювання та охорону певного кола суспільних відносин і є обов'язковими для виконання на відповідній території;

– визначення, що відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади – це особливий вид публічно-правового примусу, сутністю якого є настання негативних наслідків політичного, організаційного, матеріального та іншого

характеру за скоєння конституційно-правового або муніципально-правового правопорушення;

– висновок, що реформування місцевої публічної влади має здійснюватися одночасно з удосконаленням системи адміністративно-територіального устрою України, та пропозицію про уніфікацію статей Основного Закону України, а саме:

а) викласти ч. 1 та 2 ст. 133 Конституції України в такій редакції: «Систему адміністративно-територіального устрою України складають: регіони, райони, міста, райони в містах, селища і села.

До складу України входять такі регіони: Кримський, Вінницький, Волинський, Дніпровський, Донецький, Житомирський, Закарпатський, Запорізький, Івано-Франківський, Київський, Кропивницький, Луганський, Львівський, Миколаївський, Одеський, Полтавський, Рівненський, Сумський, Тернопільський, Харківський, Херсонський, Хмельницький, Черкаський, Чернівецький, Чернігівський, міста Київ і Севастополь»;

б) викласти ч. 1 ст. 118 Конституції України в такій редакції: «Виконавчу владу в регіонах, містах Київ і Севастополь здійснюють місцеві державні адміністрації, які створені для проведення регіональної політики, здійснення державного управління на регіональному рівні та забезпечення узгодженості між національними та місцевими інтересами»;

в) викласти ч. 4 ст. 140 Конституції України в такій редакції: «Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, є районні ради», привести норми Розділу XI Конституції України у відповідність до положення про те, що для представлення спільних інтересів територіальних громад утворюються тільки районні ради, шляхом виключення згадувань про обласні ради;

– узагальнення, на підставі результатів власного опитування, що: 1) зміст місцевого самоврядування відомий і зрозумілий лише половині опитаних; 2) реформування місцевої публічної влади повинно мати комплексний характер, а для цього необхідно: а) внести зміни до окремих статей Основного Закону; б) ухвалити низку законодавчих актів (про адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації, місцевий референдум); в) змінити галузеве законодавство, що пов'язане з питаннями бюджетної, податкової, земельної політики і т. д.; г) прийняти Муніципальний кодекс України. Саме такий алгоритм проведення реформи територіального устрою та місцевого самоврядування вбачається найпродуктивнішим;

– твердження, що комплексний підхід до удосконалення місцевої публічної влади в Україні передбачає: а) децентралізацію; б) зміну державної регіональної політики; в) реформування процесу делегування повноважень; г) досягнення оптимального поєднання централізації й децентралізації, забезпечення ефективної взаємодії всіх компонентів системи публічного управління; д) здійснення комплексної адаптації положень національного законодавства про службу в органах місцевого самоврядування до принципів і стандартів, закріплених в європейських правових документах. Окреслені шляхи мають здійснюватися поетапно, а саме: 1) перший – проведення конституційної реформи щодо децентралізації та



адміністративно-територіального устрою на рівні внесення відповідних змін до Конституції, законів і підзаконних нормативно-правових актів; 2) другий – забезпечення виконання внесених змін, тобто: а) проведення політичної, адміністративної та фінансово-економічної децентралізації; б) зміну державної регіональної політики шляхом наділення достатніми повноваженнями регіону та громад; в) передачу державних повноважень на місцевий рівень; г) забезпечення ефективної взаємодії всіх компонентів системи місцевого публічного управління; д) зміну кадрової політики щодо посадових і службових осіб місцевої публічної влади;

*удосконалено:*

– розуміння принципів місцевої публічної влади в Україні як обумовленої природою місцевого самоврядування та місцевої державної виконавчої влади системи основоположних, нормативно-правових, свідомо-вольових правил поведінки, які закріплені чи впливають зі змісту Конституції та законів України і визначають організацію та діяльність місцевих органів публічної влади щодо реалізації їхніх повноважень в інтересах держави та територіальних громад, демонструють сутність і соціальне призначення місцевої публічної влади в Україні;

– обґрунтування, що для проведення адміністративно-територіальної реформи мають бути враховані такі чинники: повна і виключна компетенція та спроможність органів місцевої публічної влади одного територіального рівня виконувати повноваження; нерозривність території адміністративно-територіальної одиниці; максимальна наближеність адміністративного центру територіальної одиниці до її географічного центру; узгодженість кількості одержувачів публічних послуг з галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та їхнім фінансуванням; досягнення цивілізованої пропорції між багатими та бідними складовими, вузькоспеціалізованими населеними пунктами та територіями з диверсифікованими функціями;

– твердження, що компетенція місцевої публічної влади являє собою сфери суспільного життя, на які спрямована функціональна складова статусу органів і посадових осіб місцевої публічної влади, визначений обсяг повноважень цих суб'єктів, нормативно-правовий і організаційний механізм прийняття та реалізації обов'язкових для виконання рішень на певній території та для певного кола суб'єктів;

– аргументацію, що ст. 98 Конституції України потрібно доповнити ч. 3, виклавши її у такій редакції: «Рахункова палата може у випадках, передбачених законом, здійснювати контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до місцевих бюджетів та їх використанням»;

– дефініцію територіальної основи організації місцевої публічної влади – це передбачені у нормативно-правових актах, взаємопов'язані елементи системи адміністративно-територіального устрою держави, відповідно до яких побудована організаційна система місцевих органів публічної влади, визначений їхній правовий статус, сформовані демографічні, географічні, соціальні, економічні, природньо-ресурсні, екологічні потенціали, що перебувають в юрисдикції органів і посадових осіб місцевої публічної влади;

– положення, що специфічними ознаками, які відрізняють органи місцевої публічної влади від недержавних, є такі: а) створення їх відповідно до закону та здійснення ними своїх функцій від імені держави або територіальної громади; б) формування з однієї особи або групи людей, які здійснюють управління на професійній основі; в) виконання кожним органом чітко визначених, законодавчо закріплених повноважень, видів і форм діяльності; г) наявність у кожного органу юридично закріпленої організаційної структури, територіального простору діяльності, порядку взаємовідносин з іншими органами та об'єднаннями. Отже, органи місцевої публічної влади як державні, так і самоврядні, мають спільні ознаки, функції, форми діяльності та повноваження;

*дістало подальший розвиток:*

– обґрунтування пропозиції, що ч. 1 ст. 70 Конституції України необхідно викласти у такій редакції: «Право голосу на всеукраїнських виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років», а ч. 2 ст. 70 у такій редакції: «Право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства за умови проживання на території громади не менше двох років». Доцільно ратифікувати Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р. та внести зміни до Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р.;

– положення, що аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 р. дозволяє стверджувати, що: а) розширення повноважень Президента України суперечить «духу» децентралізації місцевої публічної влади і є засобом жорсткої її централізації; б) посада префекта має бути адміністративною, а не політичною; в) устанавлюється такий конституційно-правовий статус префекта, який дозволяє йому уникнути конституційно-правової відповідальності; г) держава в особі префектів має бути представлена виключно на обласному (регіональному) рівні;

– узагальнення, що нагальними проблемами функціонування публічної влади в Україні є: істотний дисбаланс у закріпленні компетенції між органами публічної влади; залишення елементів авторитаризму та жорстких ієрархічних зв'язків в організації публічної влади; недостатня публічність; обтяжливий формалізм процедур поряд з недостатністю гарантій дотримання закріпленої правової процедури; корупція;

– пропозиція, що необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р., передбачивши, що: 1) перші вибори призначаються Центральною виборчою комісією, коли ініціатори об'єднання територіальних громад виконали всі необхідні вимоги, однак не раніше, ніж через один рік після чергових місцевих виборів і не пізніше, ніж за рік до наступних; 2) виборча система не обмежує права висувати кандидатів усім суб'єктам; 3) вибори відбуваються за мінімальної участі політичних партій; 4) запровадження пропорційної виборчої системи призводить до того, що першочергового значення на виборах набувають не професійні та особисті якості кандидата, а його партійна належність; 5) внутрішньо переміщені особи визнаються тимчасовими членами територіальної громади, яка є місцем їх проживання, а також поширюється право голосу не за виборчою адресою;

б) запроваджується вимога проживання не менше двох років у відповідній територіальній одиниці і необхідність бути внесеним до виборчого реєстру громадян або до виборчого реєстру для іноземців, не бути засудженим за вчинення тяжких і особливо тяжких злочинів; 7) забороняється керівникам місцевих державних адміністрацій обиратися депутатами місцевих рад; 8) об'єднуються вибори ради та голови громади, тобто кандидат на посаду голови зазначається першим номером у виборчому списку кандидатів від політичної партії; 9) забороняється внесення змін і поправок до виборчих законів не менше, ніж за рік до проведення виборів; 10) закріплюється виборча система з відкритими персоніфікованими списками;

– твердження, що проведення реформи місцевої публічної влади неможливе без подолання проблем, які постали перед нею, а саме: а) економічна неспроможність громад та їхніх органів реалізовувати власні та делеговані повноваження; б) відсутність ресурсів для інвестицій у відновлення і побудову інфраструктури; в) відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевої публічної влади; г) закритість і непрозорість діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів; д) відсутність системної і професійної підготовки кадрів для органів місцевої публічної влади, депутатів місцевих рад; е) нерозвиненість форм прямої демократії; є) недостатня державна підтримка місцевої публічної влади.

**Практичне значення одержаних результатів.** Напрацьовані науково-теоретичні висновки, положення, пропозиції та рекомендації дисертації використано або може бути використано у:

– *правотворчій діяльності* в контексті розробки концепцій, правотворчих пропозицій та ініціатив, відповідних проектів нормативно-правових актів (акт впровадження народного депутата України від 14 квітня 2016 р. № 429; акт впровадження Конституційного Суду України від 23 травня 2016 р.; акт впровадження Асоціації міст України від 1 березня 2016 р. № 3-23);

– *навчальному процесі* як доктринальний матеріал під час викладання навчальних дисциплін з конституційного права, конституційної реформи в Україні, муніципального права України, а також для підготовки дидактичних матеріалів з означених дисциплін (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в навчальний процес Національної академії внутрішніх справ від 21 березня 2016 р.);

– *правозастосуванні* як підґрунтя для прийняття оптимальних і ефективних рішень посадовими особами та органами місцевої публічної влади, оптимізації форм і методів їх взаємодії (акт впровадження Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування Апарату Верховної Ради України від 3 березня 2016 р. № 08/10-50);

– *науково-дослідній діяльності* для подальшого відпрацювання теорії та практики місцевої публічної влади, підготовки докторських, кандидатських і магістерських наукових робіт;

– *просвітницькій роботі* для правового виховання і підвищення рівня правової свідомості та культури громадян, посадових і службових осіб органів державної

влади, а також органів місцевого самоврядування (ефірні довідки Першого каналу Українського радіо від 4 червня 2011 р., 11 червня 2011 р., 18 червня 2011 р., 25 червня 2011 р.).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення наукового дослідження, теоретичні та практичні висновки, що містяться в дисертації, доповідалися під час виступів на 30 міжнародних, всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях, «круглих столах», наукових семінарах, слуханнях, серед яких: «Проблеми становлення і розвитку конституційної держави в Україні» (м. Хмельницький, 14–15 березня 2008 р.); «Сьомі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 28–29 листопада 2008 р.); «Принцип гуманізму та верховенства права як умова розвитку демократичної, соціальної, правової держави» (м. Київ, 2009 р.); «Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи» (м. Київ, 4 листопада 2011 р.); «Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих вчених» (м. Донецьк, 25 лютого 2011 р.); «Конституція України – основа розбудови правової демократичної соціальної держави та формування правової системи» (м. Харків, 23–24 червня 2011 р.); «Комітетські слухання щодо проблематики правового статусу територіальних громад сіл, селищ, міст, які перебувають у складі інших територіальних громад» (м. Київ, 11 січня 2012 р.); «Знаки питання в історії України: суспільство між традицією та модернізацією» (м. Ніжин, 5–6 квітня 2012 р.); «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 27 квітня 2012 р.); «Філософські, методологічні та психологічні проблеми права» (м. Київ, 17 листопада 2012 р.); «Проблеми та стан дотримання прав людини в Україні» (м. Київ, 29 листопада 2012 р.); «Пріоритетні напрями розвитку правової системи України» (м. Львів, 18–19 січня 2013 р.); «Знаки питання в історії України: суспільство між традицією та модернізацією» (м. Ніжин, 5–6 квітня 2013 р.); «Конституційна реформа в Україні: досвід, проблеми, перспективи» (м. Київ, 25 червня 2013 р.); «Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти» (м. Львів, 25 жовтня 2013 р.); «Держава та право сучасної України: досвід комплексного аналізу» (м. Київ, 19 листопада 2013 р.); «Наукові здобутки молодих науковців-правоохоронців» (м. Київ, 28 березня 2014 р.); «Модернізація Конституції України та вдосконалення правоохоронної діяльності» (м. Київ, 25 квітня 2014 р.); «Наука та освіта ХХІ століття» (м. Івано-Франківськ, 30 квітня 2014 р.); «Проблеми уніфікації національного законодавства України до правової системи Європейського Союзу» (м. Київ, 30 жовтня 2014 р.); «Конституція України: шляхи вдосконалення» (м. Київ, 26 червня 2015 р.); «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Київ, 29 жовтня 2015 р.); «Стан дотримання прав людини в умовах сучасності: теоретичні та практичні аспекти» (м. Київ, 24 грудня 2015 р.); «Конституційна реформа в Україні: підсумки та перспективи» (10 березня 2016 р.); «20-річчя Конституції України: національна традиція та Європейські стандарти конституціоналізму» (22 червня 2016 р.); «Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Запоріжжя, 23–24 червня 2016 р.); «Конституція України: історія, сучасність та перспективи» (м. Київ, 24 червня 2016 р.); «Публічний простір як об'єкт правового регулювання» (м. Київ, 30 вересня

2016 р.); «Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки» (м. Харків, 21–22 жовтня 2016 р.).

**Публікації.** Основні теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації дисертаційного дослідження викладено в 59 наукових публікаціях, серед яких: монографія, 28 статей у наукових фахових виданнях, шість з яких включено до міжнародних наукометричних баз, 30 тез доповідей і повідомлень на міжнародних, усеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях, «круглих столах», наукових семінарах і слуханнях.

**Структура дисертації** складається із вступу, п'яти розділів, що поділяються на 17 підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел (760 найменувань на 86 сторінках) і 10 додатків (на 33 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 527 сторінок, із них основного тексту – 408 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми, зазначаються її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, мета і задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, формулюються наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться дані про апробацію результатів дослідження та публікації.

**Розділ 1 «Науково-теоретичні засади та правова регламентація місцевої публічної влади»** складається із трьох підрозділів, у яких розглядається низка питань, пов'язаних з науково-теоретичними засадами, конституційно-правовою регламентацією та міжнародно-правовими стандартами організації та функціонування місцевої публічної влади.

У *підрозділі 1.1 «Науково-теоретичні засади дослідження місцевої публічної влади»* здійснюється систематизація наукових джерел, які присвячені проблемам становлення, розвитку, законодавчого регулювання та функціонування місцевої публічної влади, та їх аналіз. Наголошується на тому, що феномен публічної влади є предметом дослідження не лише конституційного та муніципального права, а й філософії, політології, теорії права та держави, історії, державного управління, адміністративного права.

Ретельно вивчивши напрацювання українських науковців, які досліджували окремі аспекти конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої публічної влади, автор дійшов висновку, що вони не створюють повного уявлення про це явище правової дійсності.

В українській юридичній науці лише з часу проголошення незалежності почалося формування сучасних європейських поглядів на організацію місцевої публічної влади. Різні аспекти цього інституту висвітлили Баймуратов М., Батанов О., Борденюк В., Давидов Р., Кампо В., Козюбра М., Колісник В., Корнієнко М., Кравченко В., Куйбіда В., Мішина Н., Мурашин О., Ольховський Б., Орзіх М., Пархоменко В., Пітцик М., Погорілко В., Пухтинський М., Селіванов А., Тодика Ю., Фрицький О., Шаповал В. та ін. Їхні наукові доробки присвячені вченню про становлення місцевої публічної влади на території України; міжнародним стандартам місцевої демократії; теоретичним засадам місцевого самоврядування та

місцевої державної виконавчої влади; особливостям функціонування місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій в Україні.

Акцентовано увагу, що огляд наукових досліджень підтвердив тезу, що взаємовідносини місцевого самоврядування з органами державної влади у межах сучасної конституційної моделі поки що зовсім не відповідають традиційним теоретичним конструкціям, які напрацьовані зарубіжними вченими і впроваджені в законодавство та практику функціонування місцевої публічної влади країн розвиненої демократії.

У підрозділі 1.2 «Конституційно-правова регламентація місцевої публічної влади в Україні» привертається увага до того, що конституційно-правові засади місцевої публічної влади в Україні відображені у більш ніж 20 статтях Конституції України і їх можна систематизувати на групи норм, що: 1) визначають загальні конституційні засади місцевої публічної влади в Україні (ст.ст. 2, 3, 5, 6, 7, 8, 13, 19); 2) закріплюють основи взаємодії громадян з органами місцевої публічної влади (ст.ст. 32, 38, 39, 40, 41, 47, 49, 53, 56); 3) передбачають правові, організаційні, матеріальні та інші засади місцевої публічної влади (ст.ст. 85, 118, 119, 141, 142, 143, 144, 146); 4) регламентують правові засади відповідальності місцевої публічної влади (ст. 144, 145).

Досвід України, Великобританії, Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччини, Франції, Швеції та Європейського Союзу свідчить, що розвиток держави в усіх сферах суспільного життя можливий за умови організації ефективного управління на місцях шляхом надання переваги в організації здійснення місцевої публічної влади місцевому самоврядуванню.

Визначено, що місцева публічна влада у різних країнах реалізовується по-різному, оскільки конституційно-правове закріплення її організації та функціонування залежить від багатьох чинників: історичних традицій, території та адміністративно-територіального поділу, форми держави, рівня розвитку громадянського суспільства. На підставі вивчення конституційно-правової регламентації української місцевої публічної влади та зарубіжних країн визначено, що для України настав час, коли реалізація принципу децентралізації управління та посилення значення влади, яку реалізують громади, наділені місцевим самоврядуванням, як складової місцевої публічної влади, є першочерговим завданням, оперативне розв'язання якого сприятиме виходу з економічної, політичної та соціальної кризи.

У підрозділі 1.3 «Міжнародно-правові стандарти організації та функціонування місцевої публічної влади» на підставі аналітичного осмислення наукової літератури та нормативного матеріалу визначено, що саме процес децентралізації є одним з основних і пріоритетних європейських стандартів демократичного спрямування, оскільки його провідною ідеєю є не конфронтація та неузгодженість між державою в особі її центральних і місцевих органів влади і органами місцевого самоврядування різного територіального рівня, а співіснування та співпраця між ними з метою якомога кращого забезпечення потреб жителів і вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення.

Виокремлено такі сучасні системи управління на місцях, як англосаксонську, континентальну та іберійську. Для України на сучасному етапі її розвитку найбільш оптимальним і ефективним буде впровадження «гібридної» моделі організації та функціонування місцевої публічної влади, адже саме такий підхід використаний для розробки та прийняття європейських стандартів місцевої демократії.

Досліджуючи становлення та сучасний стан нормативного закріплення міжнародних стандартів місцевої публічної влади, сформульовано висновок, що цей процес має динамічний характер, а тому недостатньо формально їх визнати, є необхідним їх реальне впровадження в організацію та функціонування органів місцевої публічної влади в Україні.

Проведений аналіз створює підстави зауважити, що ч. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., яка встановлює, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу не відповідає змісту ч. 2 ст. 19 Конституції України. Запропоновано привести національне законодавство у відповідність міжнародним стандартам, які визнані країнами світу і довели свою ефективність.

Використовуючи досвід функціонування Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Європейського Союзу, транскордонного співробітництва, зроблено низку висновків, пропозицій і узагальнень, які спрямовані на зміну законодавства та практики діяльності органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні. Аналізуючи міжнародно-правові стандарти організації та функціонування місцевої публічної влади, які визнані на рівні Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Європейського Союзу, наголошено, що насамперед йдеться про правові норми, які містяться у міжнародних нормативно-правових актах та імплементовані у національне законодавство для регулювання ефективної організації та взаємодії органів і посадових осіб місцевої публічної влади як між собою, так і з іншими органами державної влади.

**Розділ 2 «Методологія дослідження, засади розвитку та сутність місцевої публічної влади в Україні»** складається з чотирьох підрозділів, присвячених методологічним засадам конституційно-правового дослідження, розкриттю генези місцевої публічної влади в Україні, визначенню поняття, з'ясуванню сутності та характеристики принципів місцевої публічної влади в сучасній Україні.

У підрозділі 2.1 *«Методологія дослідження місцевої публічної влади»* автор констатує, що наукове дослідження будь-якого державно-правового явища, особливо стосовно розкриття конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої публічної влади в Україні, потребує розроблення та обґрунтування комплексу відповідних методологічних підходів і прийомів для забезпечення всебічності наукового дослідження, а також достовірності та повноти одержаних наукових результатів. Застосування вибраного комплексного підходу поставило автора перед необхідністю органічного поєднання філософської, наукознавчої та правознавчої системи знань, методологічний потенціал яких створив передумови розробки і використання способів прагматичного розв'язання поставлених завдань дослідження.

Суттєве значення для розвитку наукового знання про предмет має вивчення та використання практики організації місцевої публічної влади в найрозвиненіших демократичних державах. Необхідність компаративного аналізу зарубіжного досвіду не викликає сумнівів, позаяк саме таким шляхом можна здійснювати пошук нових ідей і механізмів, виявляти глобальні тенденції розвитку права та політики. Більшість конституційних і муніципальних проблем держав сучасного світу мають тотожний характер і тому завжди корисно знати, наскільки ті чи інші країни прогресують у розв'язанні таких проблем, а також які механізми були ними при цьому задіяні.

Обґрунтовано, що дослідження конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої публічної влади в Україні потребує удосконалення методології наукових конституційно-правових і муніципально-правових досліджень щодо адаптації та узгодження загальнонаукової, конкретно-наукової, спеціально-наукової (конституційної та муніципальної) методології стосовно предмета дослідження.

У підрозділі 2.2 «Гене́за місцевої публічної влади в Україні» проаналізовано обставини зародження та розвитку місцевої публічної влади в Україні на різних етапах історії української державності.

Особлива увага зосереджена на функціонуванні магдебурзького права в українських містах, при цьому зазначено, що корінні жителі Західної України зазнавали серйозних економічних принижень, тиску католицизму, який сповідували поляки та німці, й насаджували його вперто і жорстоко. Історія магдебурзького права свідчить про те, що, коли місцеве самоврядування, його органи вирішують лише питання місцевого значення й не застосовують принципу поєднання місцевих і державних інтересів, це призводить до певної політичної ізоляції цих громад, виключення їх із загальнодержавного життя. Оцінюючи впровадження магдебурзького права на теренах України, зазначено, що воно створило правове підґрунтя для становлення і розвитку місцевої публічної влади.

Констатовано, що законодавство та практика діяльності місцевих Рад на різних етапах існування радянської моделі влади в Радянській Україні дозволяє визначити деякі їхні характерні риси. Так, усі Ради були «вмонтовані» в єдину систему органів державної влади, яка будувалася на принципі демократичного централізму: виборності всіх органів державної влади знизу доверху, підзвітності їх народові, обов'язковості рішень вищих органів для нижчестоящих.

Обґрунтовано, що місцева публічна влада як конституційно-правовий інститут Української правової системи, безумовно, будувалася багато в чому на підґрунті сформованої в Українській РСР системи місцевого управління. На теперішній час робота місцевих рад організована таким чином, що більшість проектів рішень готуються виконавчими комітетами (службовими особами місцевого самоврядування), а не депутатами місцевих рад у результаті роботи постійних і тимчасових комісій.

Констатовано, що розвиток місцевої публічної влади в незалежній Україні відбувався в достатньо складних умовах. Подвійна природа цієї влади, яка передбачає здійснення її місцевими органами державної влади та органами



місцевого самоврядування, викликала і продовжує викликати суперечки щодо співвідношення повноважень відповідних органів, особливостей їх взаємодії, територіальної та фінансової основи здійснення місцевої публічної влади. Обґрунтовано законодавчий критерій визначення шести етапів становлення місцевої публічної влади в Україні.

У підрозділі 2.3. «*Місцева публічна влада в сучасній Україні: поняття та сутність*» зазначено, що правова природа місцевої публічної влади має два витoki: державну владу, в цьому випадку особливості її реалізації на місцевому – найближчому до народу рівні, та владу місцевого самоврядування, що базується на праві територіальної громади здійснювати управління певним колом місцевих справ на власний розсуд безпосередньо, або шляхом формування відповідних органів місцевого самоврядування. На підставі теоретичних концепцій розуміння категорій «влада», «публічна влада», «місцева влада» сформульовано визначення та виокремлено ознаки місцевої публічної влади в Україні. Акцентовано увагу на тому, що місцева публічна влада має конституційний характер, позаяк засади, принципи, система органів, через які народ її реалізує, визначає Конституція України, а нормативно-правові акти відповідних органів місцевої публічної влади мають відповідати Конституції та законам України.

З'ясовано, що сутність місцевої публічної влади визначається також обов'язковим урахуванням у процесі свідомо-вольового відношення між людьми та їх організаціями необхідності забезпечення основоположних прав людини, раціонального використання матеріальних і фінансових ресурсів функціонування суспільства (певної територіальної спільноти людей), створення балансу інтересів усіх суб'єктів відповідних відносин, що, на думку автора, дозволяє охарактеризувати місцеву публічну владу як певний стандарт організації здійснення народовладдя. Зроблено висновок, що саме через місцеве самоврядування найповніше можна реалізувати ідею здійснення влади народом безпосередньо, вирішити важливі питання взаємодії держави, територіальних громад, особи. До того ж, кожна територіальна громада повинна мати ідею, яка б об'єднала навколо себе всіх її членів і традиції, дотримання яких є обов'язком кожного її жителя, але не можна забувати і про необхідність забезпечення присутності держави в адміністративно-територіальних одиницях, відстоювання у них загальнодержавних інтересів.

Зазначено, що розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні має розглядатися у контексті її європейського вибору, активізації зусиль на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції. Це вимагає прискорити проведення системних реформ, зокрема, конституційної, адміністративної та муніципальної, здійснення нової регіональної політики, трансформації адміністративно-територіального устрою на підставі реалізації принципів Конституції України та визнаних і апробованих в країнах світу міжнародних стандартів.

У підрозділі 2.4 «*Принципи місцевої публічної влади в Україні*» зосереджено увагу на тому, що одним з визначальних основоположних елементів місцевої публічної влади є її принципи, оскільки саме вони спрямовують і закладають

підґрунтя організації та функціонування всієї структури місцевої публічної влади в Україні.

Наголошено, що у принципах місцевої публічної влади виявляються вимоги об'єктивної закономірності її функціонування та тенденцій розвитку. Сформульовано визначення та виокремлено ряд ознак принципів місцевої публічної влади. Так, на думку автора принципи місцевої публічної влади характеризуються тим, що вони: передбачають організацію та функціонування місцевої публічної влади; є критерієм оцінювання чинної організації місцевої публічної влади, тобто демонструють, наскільки вона відповідає засадам та ідеям, визначеним у Конституції та законах України; відображають суть і основні риси місцевої публічної влади, сприяють збереженню правонаступності та розвитку її інститутів. Зазначені риси і відображають зміст категорії принципів місцевої публічної влади.

Констатовано, що в законодавстві України не закріплений принцип відкритості та прозорості у діяльності органів місцевої публічної влади, аргументовано пропозицію щодо закріплення їх у законодавстві України.

Установлено, що принцип поєднання місцевих і державних інтересів є визначальним у реалізації місцевої публічної влади, оскільки по суті це і є основною метою її здійснення взагалі – пошук балансу між свободою місцевого самоврядування та межею державного управлінського впливу на місцях. До того ж, потрібно врахувати, що національна модель організації місцевої публічної влади в Україні передбачає об'єднання зусиль суб'єктів місцевої публічної влади зі здійснення загальнонаціональних, регіональних і місцевих програм соціально-економічного, науково-технічного, національно-культурного та іншого розвитку, що також зумовлює її єдність і відносну самостійність.

Зроблено висновок, що організація та функціонування місцевої публічної влади в Україні базується на принципах народовладдя, верховенства права, соціальної справедливості, законності, гласності, прозорості та відкритості, децентралізації функцій державного управління, субсидіарності, пропорційності, фінансової, правової, організаційної та матеріальної автономії, поєднання державних і місцевих інтересів, адаптації делегованих повноважень до місцевих умов, повсюдності, унітаризму, поєднання виборності й призначуваності, колегіальності та одноособовості.

**Розділ 3 «Конституційно-правові засади організації та гарантії місцевої публічної влади в Україні»** складається з чотирьох підрозділів, присвячених територіальній основі організації, структурі й порядку формування органів і посадових осіб, а також гарантіям місцевої публічної влади в Україні.

У підрозділі 3.1 *«Територіальна основа організації місцевої публічної влади в Україні»* акцентовано увагу на тому, що адміністративно-територіальний устрій є територіальною основою організації органів місцевої публічної влади і одночасно є підґрунтям її децентралізації. Для формування конституційно-децентралізованої держави в першу чергу має бути удосконалена територіальна основа організації місцевої публічної влади. Саме від продуманої і функціонально спроможної територіальної основи місцевої публічної влади значною мірою залежить успіх реформи децентралізації.

Автор стверджує, що адміністративно-територіальний устрій можна розглядати як систему внутрішньої територіальної організації держави, відповідно до якої формується система місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реалізується місцева публічна влада та забезпечується розвиток регіонів, що сприяє збалансованому розвитку держави. При цьому, у зв'язку із відсутністю базового закону у сфері адміністративно-територіального устрою, існування якого прямо передбачено Конституцією України, виникла складна ситуація, особливо щодо функціонування органів місцевого самоврядування у межах складних адміністративно-територіальних утворень, або так званих «матрьошок». Адже один і той самий громадянин може належати до двох, а часом і до трьох або й чотирьох громад.

Визначено, що раціональна науково обґрунтована територіальна організація держави створює підґрунтя для формування дієвої системи місцевої публічної влади зокрема.

Висловлено думку, що адміністративно-територіальна реформа не є самоціллю, а є переважно одним із кроків системного удосконалення територіальної організації місцевої публічної влади. Реформи покликані закласти територіальну основу для змін у розподілі функцій і повноважень між органами місцевої публічної влади, модернізації організаційної моделі територіального управління, матеріально-фінансової основи та міжбюджетних відносин.

Автором обґрунтовано необхідність змін і доповнень до Конституції України, зокрема, закріплення принципів унітарності, повсюдності та спроможності, які мають посилити інституційні, адміністративні та фінансові можливості місцевої публічної влади, а також запропоновано прийняти закон «Про територіальний устрій України».

Підсумовуючи зміст підрозділу, висловлено думку, що питаннями реалізації конституційної реформи місцевої публічної влади та удосконалення адміністративно-територіального устрою мають бути: законодавче визначення основоположних понять і засад адміністративно-територіального устрою України; децентралізація владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами місцевої публічної влади на територіальному рівні; вироблення і закріплення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів, удосконалення бюджетних відносин; формування достатньої матеріально-фінансової та бюджетної бази для всіх територіальних громад; установлення меж, сучасних критеріїв утворення і зміни адміністративно-територіальних одиниць; спрощення системи та оптимізація класифікації адміністративно-територіальних одиниць.

У підрозділі 3.2 «Організаційна структура місцевої публічної влади в Україні» визначено, що місцева влада є різновидом публічної влади, діє в межах адміністративно-територіальної одиниці, реалізується від її імені органами місцевого самоврядування та органами місцевої державної виконавчої влади, сприяє забезпеченню інтересів жителів адміністративної одиниці, реалізації права територіальної громади на самоврядування, тобто вирішення питань місцевого значення. Місцева публічна влада заснована і діє на нормах права і виконує

подвійну функцію: по-перше, загальнодержавну – місцеві органи влади реалізують загальнодержавні завдання, що встановлюються державою не лише для однієї місцевості, але й для всієї території держави, по-друге, місцеву – здійснення тих цілей і задач, що становлять потреби для однієї тільки певної місцевості, і на інший простір країни не поширюються.

Організаційну структуру місцевої публічної влади складають обласні, районні, Київська та Севастопольська міські, районні в місті Київ і Севастополь державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради. Ураховуючи те, що місцеві державні адміністрації та місцеві ради можуть створювати державні та комунальні підприємства, а також можуть бути створені органи самоорганізації населення, їх також можна віднести до організаційної структури місцевої публічної влади як суб'єктів, що виконують публічні функції. Оскільки вони не наділені владними повноваженнями, можна говорити про дві складові організаційної структури місцевої публічної влади – первинну та похідну. Правильним є визнання територіальної громади складовим елементом організаційної структури місцевої публічної влади, оскільки, на нашу думку, вона, по-перше, є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, носієм муніципальної складової місцевої публічної влади, а, по-друге, місцеві органи державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації), що здійснюють свої повноваження на певній території, тобто фактично також здійснюють управління нею, мають бути відповідальні та підзвітні і перед відповідною територіальною громадою також.

У підрозділі 3.3 «Формування місцевої публічної влади в Україні» зосереджено увагу на тому, що органи місцевої публічної влади мають відмінності щодо порядку формування. Встановлено, що за порядком формування органів і посадових осіб місцевої публічної влади можна класифікувати на: виборні – органи місцевої публічної влади, що обираються на певний строк жителями чи представницькими виборними органами (наприклад, сільська, селищна, міська рада, виконавчий комітет місцевої ради); призначені – органи, що призначаються главою держави чи вищим за підлеглістю органом (наприклад, голова місцевої державної адміністрації).

Дисертантом акцентується увага на тому, що постійно змінюється законодавство про формування органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні. Кожен наступний закон є більш деталізованим, однак це не виключає зловживань під час виборчого процесу, особливо на стадії голосування та підведення підсумків і оголошення результатів місцевих виборів. Критика законодавства про місцеві вибори має досить суттєві аргументи. Використання пропорційної виборчої системи на виборах районних і обласних рад нівелює їх конституційну функцію як органів, що представляють спільні інтереси територіальних громад.

Особливість розробки Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. виявляється ще й в тому, що на території України триває збройний конфлікт, наслідком якого виявилася тимчасова втрата частини державної території. В Україні з'явилися нові категорії територій – окуповані, прифронтові тощо, специфіка яких

вимагає й особливого підходу в галузі регулювання виборчого процесу. Наголошено на проблемі внутрішньо переміщених осіб, особливий перелік прав яких, включаючи виборчі права, ще належить урегулювати.

Обґрунтована авторська позиція про необхідність чіткого законодавчого врегулювання призначення та проведення перших виборів в об'єднаних територіальних громадах, зокрема, щодо найменування об'єднаної громади, строків призначення перших виборів, виборчої системи тощо.

З огляду на значний масив опрацьованого практичного матеріалу, зазначено, що вибори органів місцевого самоврядування мають відбуватися за мінімальної участі політичних партій. Запровадження пропорційної виборчої системи призводить до того, що першочергового значення на виборах набувають не професійні та особисті якості кандидата, а його партійна належність. Відзначається тенденція все більш декоративного характеру місцевих рад і їх використання як в політичних цілях, так і для маскування лобювання корпоративних управлінських рішень.

У висновках до підрозділу стверджується, що в сучасних умовах подальшого реформування місцевої публічної влади надзвичайно важливим є пошук оптимальної моделі формування голови та інших посадових осіб місцевої державної адміністрації та сільського, селищного, міського голови, старости й депутатів місцевої ради.

У підрозділі 3.4 «Гарантії місцевої публічної влади в Україні» визначено, що для досягнення захисту прав і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення нормального існування та розвитку особи, законності та правопорядку в державі, а також сприяння розвитку всієї держави в усіх сферах суспільного життя необхідною є розробка та впровадження гарантій місцевої публічної влади в Україні.

Систему гарантій місцевої публічної влади запропоновано класифікувати на загальні, що впливають і забезпечують функціонування та розвиток суспільства (економічні, соціальні, політичні, ідеологічні, культурні), та юридичні, які складають систему норм і принципів, закріплених у нормативно-правових актах і які встановлюють права та обов'язки суб'єктів правовідносин у сфері здійснення місцевої публічної влади, а також закладають механізм їхньої відповідальності, матеріально-фінансові та кадрові засади функціонування.

З'ясовано, що важливе місце в системі юридичних гарантій місцевої публічної влади посідають судові гарантії захисту, особливо ці гарантії стосуються прав місцевого самоврядування.

Установлено, що фундаментальне значення для гарантованості ефективної та дієвої місцевої публічної влади мають матеріальні норми права, які регулюють важливі питання ринкової економіки, будівництва, транспорту, охорони навколишнього середовища, охорони культурної спадщини, житлового господарства тощо. Наголошено на тому, що державна влада в особі головних її органів повинна чітко засвоїти, що відносини місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування – це відносини рівноправних, незалежних

суб'єктів публічного права, кожен з яких має свої чітко окреслені повноваження та сфери діяльності.

Аналіз законодавчих актів, які присвячені місцевій публічній владі у Великобританії, Ірландії, Іспанії, Італії, Фінляндії, Франції, Швеції, засвідчив, що безпосередньо термін гарантії місцевої публічної влади або місцевого самоврядування європейським законодавцем не вживається, але в усіх зазначених актах йдеться про фінансування діяльності структур, що здійснюють місцеву владу.

Визначено, що ключовими елементами системи гарантій місцевої публічної влади є умови, засоби і способи, які забезпечують ефективну реалізацію місцевої публічної влади в Україні.

**Розділ 4 «Конституційно-правові засади функціонування та відповідальність місцевої публічної влади в Україні»** складається з чотирьох підрозділів, у яких досліджуються питання компетенції й конституційно-правових засад функціонування, порядок прийняття та реалізації актів місцевої публічної влади, поняття, підстав і видів відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні.

У підрозділі 4.1 *«Компетенція місцевої публічної влади в Україні»* зазначено, що компетенція місцевої публічної влади включає сфери суспільного життя, на які спрямована функціональна складова місцевих органів публічної влади, обсяг повноважень цих органів, територію та суб'єктів, на яких вона розповсюджується. Автором обґрунтовується думка про те, що передумовою впровадження в життя задекларованих засад місцевого самоврядування та покладення їх в основу реалізації місцевої публічної влади в Україні є перебудова системи організації влади і управління спрямованої на децентралізацію влади та реформи компетенційної основи місцевої публічної влади для усунення дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, на користь забезпечення свободи та самостійності органів місцевого самоврядування у своїй діяльності, чіткого визначення категорії «питання місцевого значення» і конкретизації та звуження повноважень місцевих державних адміністрацій.

Стверджується, що компетенцію місцевої публічної влади в Україні не можна розглядати як механічну суму компетенції територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, оскільки до компетенції законом віднесені як самоврядні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням загальнодержавних функцій і завдань. Компетенція органів місцевої публічної влади включає у себе: предмети відання органів, у межах яких реалізуються їх функції; повноваження органів – закріплені в нормативно-правових актах їх права та обов'язки; територіальну основу їх діяльності – місцевий рівень.

Установлено, що питання місцевого значення – це питання, що мають локально-територіальний характер, оскільки пов'язані з реалізацією потреб територіальної громади в усіх сферах місцевого життя: економіка, освіта (управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти), культура й фізична культура (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків), охорона здоров'я, благоустрій

територій, громадський порядок, гасіння пожеж, надання послуг швидкої допомоги, надання адміністративних послуг тощо.

Обґрунтовано думку, про те, що сільські, селищні та міські ради як представницькі органи місцевого самоврядування мають бути не обмежені у виборі форм і методів здійснення управління об'єктами комунальної власності, землею, упорядкування побутових, культурних, соціально-економічних питань, будівництва та благоустрою відповідних територій.

Порівняння змісту статей Законів України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. і «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. щодо предметної та галузевої компетенції місцевих державних адміністрацій переконує, що повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад практично поглинаються. У висновках до підрозділу зазначено, що під час реформування місцевої публічної влади, зокрема під час розробки та прийняття змін до Конституції України та нового закону «Про місцеве самоврядування в Україні» основна увага має бути зосереджена на чіткому розподілі повноважень і відповідальності органів місцевої публічної влади.

У підрозділі 4.2 «Функціонування місцевої публічної влади в Україні» розкриваються форми і методи діяльності органів і посадових осіб місцевої публічної влади, при цьому виокремлюються правові, організаційні і організаційно-правові форми діяльності.

Зазначено, що правові форми діяльності органів і посадових осіб місцевої публічної влади існують у тісному зв'язку з організаційними формами діяльності, що пов'язані з реалізацією певних колективних чи індивідуальних дій у межах юридично визначених організаційних структур. З'ясовано, що для кожного суб'єкта місцевої публічної влади характерні власні, установленні чинним законодавством України організаційно-правові форми, які визначають оптимальний механізм реалізації компетенції місцевої публічної влади.

Виходячи із практичного досвіду взаємодії обласних рад з обласними державними адміністраціями, констатується, що питання взаємодії потребує чіткої правової регламентації, оскільки, делегувавши власні повноваження, обласна чи районна рада має отримати погодження у державній адміністрації відновити самостійне їх здійснення, що є алогічним.

Доведено, що одним з найпроблемніших методів у процесі функціонування органів і посадових осіб місцевої публічної влади є метод координації, сутність якого полягає у взаємодії, узгодженні, коригуванні дій органів місцевої публічної влади, їх підрозділів, посадових осіб у процесі реалізації їх функцій і повноважень. У функціонуванні органів і посадових осіб місцевої публічної влади важливе значення має взаємодія на підставі координації спільних дій, без визначення головного і підвладного.

У висновках до підрозділу зазначено, що функціонування органів і посадових осіб місцевої публічної влади має дуалістичний характер: по-перше, функціонування спрямоване на упорядкування і забезпечення внутрішньої роботи органу чи посадової особи (проведення засідань комісій, пленарних засідань, організація роботи апарату, персональна робота голови, старости та секретаря) та,

по-друге, спрямоване на взаємодію з жителями, іншими органами місцевої публічної влади, підприємствами, установами, організаціями (робота, яка має зовнішній характер – робота старости, депутатів у виборчих округах за дорученням ради, участь у загальних зборах громадян, у підготовці й проведенні громадських слухань, міжрегіональне, транскордонне та міжнародне співробітництво).

У підрозділі 4.3 «Акти місцевої публічної влади в Україні: порядок прийняття та реалізація» окреслено спільні для них властивості: приймаються в межах, у порядку та спосіб, передбачений законодавством, мають відповідати нормам Конституції та Законів України, бути прийнятими в межах повноважень; є обов'язковими для виконання підприємствами, установами, організаціями різних форм власності, іншими органами, фізичними та юридичними особами на території, де функціонує відповідний місцевий орган публічної влади; у випадку, коли акт і органу місцевого самоврядування, і місцевої державної адміністрації зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування, підлягають державній реєстрації в органах юстиції; ті рішення органів місцевого самоврядування, розпорядження місцевих державних адміністрацій, відповідних голів рад, виконавчих органів рад, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р.; усі акти органів місцевої публічної влади встановлюють, змінюють чи припиняють правовідносини, є юридичним фактом, певною мірою стосуються прав і свобод людини і громадянина або створення умов для їх реалізації.

Запропоновано критерії класифікації актів місцевої публічної влади за різними підставами: 1) за суб'єктом прийняття: акти місцевих органів державної виконавчої влади та муніципальні акти; 2) за способом прийняття: правові акти органів і посадових осіб місцевої публічної влади, нормативно-правові договори, рішення місцевих референдумів; 3) залежно від змістового наповнення: нормативно-правові, персональні, організаційні, роз'яснювально-рекомендаційні.

Акцентовано увагу на доцільності законодавчої уніфікації як вимог до змісту статуту територіальної громади, так і процедури його затвердження.

Установлено, що до нормативно-правових актів місцевої публічної влади відносяться: 1) статuti територіальних громад; 2) оформлені у вигляді правових актів рішення, прийняті на місцевому референдумі, зборах громадян; 3) акти (рішення) місцевих рад; 4) акти (рішення) виконавчих органів місцевих рад, 5) акти (розпорядження) сільського, селищного, міського голови; 6) акти місцевих державних адміністрацій (розпорядження голови і накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій); 7) нормативно-правові договори.

У підрозділі 4.4 «Поняття, підстави та види відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні» констатовано наявність вагомих результатів наукових досліджень політичної, конституційно-правової та



муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади.

Основний зміст політичної відповідальності органів місцевої публічної влади і їх посадових осіб перед народом і жителями територіальної громади полягає у «невідповідності їх діяльності мандату довіри», що виявляється в їх нездатності напрацьовувати і здійснювати ефективні рішення і дії на благо людей. Наголошено, що оцінка ефективності чи неефективності функціонування місцевої публічної влади є значною мірою суб'єктивною і політична відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади може бути реалізована передусім під час місцевих виборів чи референдумів.

Доведено, що відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади має багатоаспектний характер, а саме: а) є властивістю, ознакою учасника управлінських відносин; б) відображає складний комплекс взаємозв'язків і відносин, що виникають між її елементами; в) розглядається як процес, сукупність послідовних дій.

Обґрунтовано висновок, що українське правове поле необхідно суттєво вдосконалити стосовно нормативно-правового закріплення питань відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади, а саме: представницьких органів місцевого самоврядування, виконавчих комітетів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад, місцевих державних адміністрацій та їх голів. При цьому форми відповідальності можуть бути класифіковані за наслідками санкції на: а) скасування актів зазначених суб'єктів у судовому порядку або зупинення дії рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття сільським, селищним, міським головою; б) дострокове припинення повноважень органів і посадових осіб місцевої публічної влади.

Відповідальність місцевих рад, сільського, селищного, міського голови та голів місцевих державних адміністрацій можлива не лише у формі дострокового припинення повноважень, а й через скасування виданих ними нормативно-правових актів, накладення на них вето. Обґрунтовано пропозицію внести відповідні зміни і доповнення до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. та наділити правом на: а) призупинення рішень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної ради – головами обласних державних адміністрацій з одночасним зверненням до суду, б) призупинення рішень обласної ради, Київської та Севастопольської міських рад – Кабінетом Міністрів України з одночасним зверненням до суду.

**Розділ 5 «Конституційно-правові засади розвитку місцевої публічної влади в Україні»** складається із двох підрозділів, де досліджено аспекти реформи місцевої публічної влади в Україні як складової конституційно-правової реформи в Україні, розкрито шляхи удосконалення організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні.

У підрозділі 5.1 «Реформа місцевої публічної влади – складова конституційної реформи в Україні» констатовано, що парламентарі та глава держави в Україні ініціюють і здійснюють лише ті реформи, які стосуються перерозподілу

повноважень між вищими органами держави, причому за період 2005–2016 рр. було розроблено понад десять проектів щодо реформування системи місцевої публічної влади, територіальної організації влади в Україні, проте жоден наразі не реалізований.

На думку автора, зміни до Конституції України – це перший визначальний крок в напрямку досягнення визначеної мети. Тому важливим завданням, поряд із внесенням змін до Конституції України, є визначення плану деталізації нормопроектної діяльності за напрямками реформи, при цьому мають бути політично узгоджені і фінансово забезпечені етапи впровадження реформи місцевої публічної влади.

Для реального досягнення децентралізації особливої уваги, на думку автора, потребують ті норми проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 р. № 2217а, які спрямовані на реформування здійснення виконавчої влади на місцях. Зі змісту запропонованої редакції вбачається, що замість місцевих державних адміністрацій у районах і областях, у Києві та Севастополі виконавчу владу здійснюватимуть префекти, порядок призначення яких і основи правового статусу не відрізняються від голів місцевих державних адміністрацій. З'ясовано, що скасування конституційно-правового інституту висловлення недовіри представнику виконавчої влади – префекту – може призвести не до децентралізації влади, а до збільшення адміністративного впливу префекта на територіальні громади з одночасним уникненням ним відповідальності перед територіальними громадами та органами місцевого самоврядування (районними та обласними радами).

Аналіз сучасних концепцій, що передбачають реформування проектів законів, що вносять зміни до Конституції України, дає підстави стверджувати, що переважно акцент робиться на реформуванні органів місцевого самоврядування, а не на комплексній децентралізації місцевої публічної влади. Такий однобічний підхід може поставити на більш жорсткий рівень суперечки між місцевими органами державної виконавчої влади (які завжди мали ресурси та вплив) і органами місцевого самоврядування (які отримали нові ресурси та повноваження).

Ґрунтуючись на досвіді зарубіжних країн, зокрема ст. 115 розділу 5 Конституції Македонії від 17 листопада 1991 р., запропоновано в Конституції України передбачити норму такого змісту: «Правовий статус місцевої публічної влади визначається законом, що приймається не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України».

У висновку до підрозділу зазначається, що основними очікуваними наслідками конституційної реформи місцевої публічної влади в Україні є її трансформація для демократизації та її посилення, що в сучасних умовах для України є гарантіями збереження її територіальної цілісності, стабілізації соціально-політичної та економічної ситуації. Утім, досягнення цих результатів є можливим за умови внесення змін до Основного Закону України та прийняття низки нормативно-правових актів для впровадження конституційних засад місцевої публічної влади.

У підрозділі 5.2 «Шляхи удосконалення організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні» розкриваються шляхи розвитку конституційно-правових

засад організації та функціонування органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні.

З'ясовано, що оптимальною для організації та функціонування місцевої публічної влади буде система адміністративно-територіального устрою, яка базується на таких засадах: конституційності і законності; територіальності; унітарності та регіоналізму; доступності до органів місцевої публічної влади для жителів громади, а також поліпшення умов для надання соціально-культурних послуг; субсидіарності; самодостатності адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення реалізації принципу збереження єдності й цілісності держави та її території.

Зроблено висновок про те, що держава на місцях має зберегти за собою тільки ті функції, які по суті є державними, а саме: національна оборона; національна безпека; збір загальнодержавних податків; кримінальна юстиція. Усі інші питання можуть бути ефективно вирішені через органи місцевого самоврядування. Координацію державних органів, що здійснюють суто державні функції, має здійснювати обласна державна адміністрація як представник державної виконавчої влади на місцях. Водночас обласна державна адміністрація має забезпечити моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування.

## ВИСНОВКИ

За результатами дослідження здійснено науково-теоретичне узагальнення та запропоновано нові шляхи розв'язання наукової проблеми конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої публічної влади в Україні. Серед узагальнень, підсумкових положень, висновків, рекомендацій і пропозицій, на додаток до тих, які зазначено в науковій новизні одержаних результатів, найголовніше дослідницьке значення мають такі:

1. У сучасній вітчизняній науці відсутні наукові розробки, присвячені комплексному дослідженню конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої публічної влади в Україні.

2. Організація здійснення місцевої публічної влади є важливим складовим елементом державної влади та влади громадянського суспільства. Місцева публічна влада, залежно від функціонального призначення, містить дві складові: владу місцевих органів державної виконавчої влади та владу органів місцевого самоврядування. В основу першої покладена необхідність забезпечення виконання функцій держави на певній території, а в основу другої – необхідність здійснення управління місцевими справами територіальною громадою. Отже, в основу здійснення місцевої публічної влади в Україні покладено «теорію муніципального дуалізму».

3. На методологію дослідження конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої публічної влади в Україні впливають: 1) комплексний характер дослідження; 2) знаходження об'єкта дослідження «на стику» декількох як юридичних, так і неюридичних наук; 3) специфіка предмета

дослідження; 4) необхідність забезпечення обґрунтованості результатів дослідження і можливості їх використання.

4. Зважаючи на те, що частини 1, 2 та 3 ст. 118 проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 року за змістом тотожні із чинними нормами Конституції України, змінено лише місцеві державні адміністрації на префектів, можна спрогнозувати, що питання стосовно столичного префекта або префектів виникнуть під час подальшої реалізації цих норм. Тому вважаємо за доцільне в Конституції України чітко визначити засади здійснення виконавчої влади в столиці.

5. Найважливішими (основоположними) принципами місцевої публічної влади в Україні є принципи: народовладдя (демократизму); верховенства права та законності; соціальної справедливості; гласності; прозорості та відкритості; децентралізації; субсидіарності та пропорційності; поєднання місцевих і державних інтересів; узгодження загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів; адаптації делегованих повноважень до місцевих умов; фінансової, правової, організаційної та матеріальної автономії. Спеціальними принципами місцевої публічної влади в Україні є принципи: поєднання колегіальності та одноособовості в організації та діяльності; поєднання виборності й призначуваності тощо. До того ж, принципи місцевої публічної влади в Україні можуть класифікуватися на: 1) міжнародні; 2) конституційні; 3) законодавчі.

6. Територіальною основою здійснення місцевої публічної влади органами місцевого самоврядування має бути визначено місто, район у місті (з населенням більше ніж 300 тисяч осіб), селище, село. Уважаємо, що якщо кількість жителів міста складає понад 300 тисяч, міська рада зобов'язана утворити райони в місті, а також районні в місті ради та їх виконавчі органи. Тому пропонуємо внести зміни до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., виклавши ч. 2 ст. 5 цього закону в такій редакції: «У містах з кількістю жителів понад 300 тисяч міська рада своїм рішенням відповідно до цього Закону зобов'язана утворити райони і районні в місті ради. Кількість жителів у кожному районі в місті повинна складати не менше 150 тисяч жителів. В утворенні районів у місті та зміні їх меж не допускається встановлення істотної диспропорції між показниками якості надання жителям у районах муніципальних, адміністративних, соціальних, культурних та інших послуг. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету».

7. Основними проблемами наявного адміністративно-територіального устрою як територіальної основи організації місцевої публічної влади в Україні є такі: сучасна система адміністративно-територіального устрою являє собою складну невпорядковану ієрархічну структуру; недосконалість понятійного апарату; порушення принципу компактності адміністративно-територіальних одиниць; невизначеність механізму та застарілість критеріїв для формування районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст; надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні.

8. Необхідно на законодавчому рівні закріпити поняття «поселення» як компактно заселене місце постійного проживання людей, що склалося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад жителів, власну назву, територіальну основу та зареєстровано в законодавчо закріпленому порядку. При цьому за чисельністю жителів і соціально-економічними характеристиками можна виокремити поселення з такими статусами: село; містечко; місто.

9. Пропонуємо на законодавчому рівні: а) закріпити поняття «муніципальна служба» і «муніципальний службовець»; б) підвищити статус муніципальних (комунальних) службовців і гарантувати його; в) розмежувати політичні і адміністративні посади в органах місцевого самоврядування; г) забезпечити реалізацію принципу політичної нейтральності професійних муніципальних службовців; д) передбачити конкурсний порядок заміщення адміністративних посад в органах місцевого самоврядування; е) закріпити обов'язкове перманентне навчання службовців органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

10. Вважаємо за доцільне до принципів служби в органах місцевого самоврядування віднести принцип поваги до культурних і духовних цінностей території, громада якої реалізує місцеве самоврядування, виклавши п. 3 ч. 1 ст. 4 проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) від 30 березня 2015 р. № 2489 у такій редакції: «... патріотизму, поваги до культурних і духовних цінностей території громади – відданість і вірне служіння Українському народові та громаді» та принцип стабільності, зміст якого полягає в призначенні службовців органів місцевого самоврядування безстроково, крім випадків, визначених законом.

11. Організаційну структуру місцевої публічної влади складають обласні, районні, Київська та Севастопольська міські, районні в місті Київ і Севастополь держані адміністрації, сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради. Є правильним складовим елементом організаційної структури місцевої публічної влади визнавати територіальну громаду.

12. Уважаємо, що: а) статус старости, інші найважливіші суспільні відносини, пов'язані із запровадженням посади, мають регулюватися та охоронятися на законодавчому рівні; б) ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. необхідно доповнити абзацом 4, виклавши його у такій редакції: «старостинський округ – частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яка не є адміністративно територіальною одиницею, на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою»; в) найраціональнішим було б прийняття нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і визначення у ньому правового статусу старости.

13. Доцільніше було б не створювати територіальні органи центральних органів виконавчої влади, а розширити повноваження місцевих державних адміністрацій, або зробити це вибірково в кожній галузі окремо.

14. Система підпорядкування і підзвітності місцевих державних адміністрацій вибудована таким чином, що у своїй діяльності вони мають керуватися не стільки спільними інтересами територіальних громад сіл, селищ і міст, які перебувають на території відповідного району чи області, скільки розпорядчими документами і вказівками органів виконавчої влади вищого рівня, які часом можуть суперечити місцевим інтересам.

15. Спостерігається дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевого самоврядування. Їх порівняння відповідно до базових законів створює підстави стверджувати, що: а) повністю збігаються сім сфер (галузей) повноважень; б) предметна та галузева компетенція місцевих державних адміністрацій практично поглинає повноваження виконавчих органів місцевих рад; в) із 97 повноважень місцевих державних адміністрацій 23 повноваження збігаються повністю і 12 – частково із повноваженнями виконавчих органів місцевих рад; г) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. містить 67 власних і 80 делегованих повноважень виконавчих органів місцевих рад, що є нелогічним. Отже, під час розробки та прийняття змін до Конституції України та нового закону «Про місцеве самоврядування в Україні» основна увага має бути зосереджена саме на проблемі чіткого розподілу повноважень.

16. Під формами діяльності місцевої публічної влади розуміється зовнішнє втілення однорідних дій, процедур, які здійснюють органи місцевої публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи в процесі реалізації компетенції у правових, організаційних і організаційно-правових сферах.

17. На законодавчому рівні закладено низку норм, які сприяють виникненню конфліктів між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, зокрема: а) місцеві державні адміністрації, з одного боку, формуються вищими органами виконавчої влади, а з іншого – виконують делеговані законом повноваження виконавчих органів відповідних рад; б) районні та обласні ради наділені правом висловлювати недовіру головам відповідних місцевих державних адміністрацій, що тягне за собою їх відставку, а останні не наділені безпосередніми правовими важелями контролю за діяльністю відповідних рад.

18. Співвідношення актів держави та актів місцевої публічної влади не завжди буває оптимальним. Зокрема, розпорядженнями Кабінету Міністрів України затверджуються перспективні плани формування територій громад відповідних областей. На противагу цьому, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. передбачає добровільне, а не планове, об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст і це впливає навіть з назви цього закону, а тому виникає запитання щодо правомірності затверджених перспективних планів формування територій громад.

19. Доцільно уніфікувати на законодавчому рівні як вимоги до змісту статуту територіальної громади, так і процедуру його затвердження. У зв'язку із цим

уважаємо за необхідне викласти ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року в такій редакції:

«Стаття 19. Статут територіальної громади села, селища, міста

1. З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на підставі Конституції України та в межах цього Закону територіальна громада села, селища, міста приймає на місцевому референдумі статут територіальної громади села, селища, міста.

2. Представницький орган місцевого самоврядування на підставі Конституції України та в межах цього Закону протягом місяця з дня оголошення результатів відповідного місцевого референдуму затверджує статут територіальної громади села, селища, міста.

3. Затверджений статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань.

4. Підставою для відмови в державній реєстрації статуту територіальної громади може бути його невідповідність Конституції та законам України. Відмова в реєстрації статуту територіальної громади може бути оскаржена в судовому порядку».

20. До спільних властивостей актів органів місцевої публічної влади можна віднести те, що вони: приймаються в межах, порядку та способом, передбаченим законодавством, мають відповідати нормам Конституції та законів України, бути прийнятими в межах повноважень; є обов'язковими для виконання на території, де функціонує відповідний місцевий орган публічної влади; у певних випадках підлягають державній реєстрації в органах юстиції; ті акти, які є регуляторними, мають розроблятися, розглядатися, прийматися та оприлюднюватися з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р.; нормативно-правові акти цих органів встановлюють, змінюють чи припиняють правовідносини, є юридичним фактом.

21. Характерними рисами конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади слід визначити такі: а) настає за реалізацію тих повноважень, які закріплені за ними в Конституції, законах України, актах місцевого самоврядування; б) значною мірою охоплює забезпечення прав і свобод людини і громадянина; в) існує у вигляді індивідуальної та колективної; г) є юридичною відповідальністю і наділяється всіма її ознаками.

22. Ураховуючи сучасні процеси демократизації, а також на виконання положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., пропонуємо прийняти закон «Про місцевий референдум», у якому визначити: найважливіші аспекти його розуміння; порядок призначення (проголошення); організацію та проведення; статус суб'єктів ініціювання та здійснення; фінансове, матеріальне, технічне та інше забезпечення; гарантії статусу

та діяльності суб'єктів процесу референдуму; стадії місцевого референдного процесу; правові наслідки референдуму; оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу референдуму; порядок набуття чинності прийнятих рішень.

23. Аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (щодо відкликання депутатів місцевих рад) від 22 грудня 2015 р. створює підстави стверджувати, що: а) відкликання депутатів місцевої ради за умови закріплення для нього імперативного мандата можливе лише як результат волевиявлення виборців, що живуть на території відповідної громади, і має здійснюватися шляхом безпосереднього народовладдя; б) установа у проекті юридичної відповідальності за голосування депутата місцевої ради всупереч рішенню фракції про консолідоване голосування означатиме, що депутат місцевої ради не є вільним у прийнятті рішення щодо свого голосування, а в такому разі саме обрання депутата до складу ради та здійснення ним депутатських повноважень утрачає сенс.

24. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 26 червня 2014 р. відповідав сучасним уявленням розбудови демократичної місцевої публічної влади, оскільки передбачав шлях до побудови сильних і спроможних громад. Саме цим шляхом рухаються і країни західної демократії.

25. На підставі ст. 123 Конституції Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 р., ст. 171 Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 р., ст. 122 Конституції Румунії від 21 листопада 1991 р. пропонуємо передбачити в Конституції України норму, згідно з якою голова місцевої державної адміністрації (префект) призначається Кабінетом Міністрів України.

26. Ураховуючи, що ч. 1 ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 р., визнає за органами місцевого самоврядування право визначати свої внутрішні адміністративні структури, запровадження для обласних і районних рад права утворювати свої виконавчі органи для здійснення самоврядних повноважень є не просто правом, але й обов'язком держави Україна, який вона не може виконати вже протягом тривалого часу.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### Монографія

1. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : монографія / Б. В. Калиновський. – Вінниця : ТОВ «Нілан – ЛТД», 2016. – 426 с.

### Рецензії

Петришин О. В. Сучасні підходи до вдосконалення механізму реалізації публічної влади в Україні. Рец. на кн.: Калиновського Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку / О. В. Петришин // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2016. – № 2 (12). – С. 306–310.



Мяловицька Н. А. Новий погляд на розвиток місцевої публічної влади в Україні. Рец. на кн.: Калиновського Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку / Н. А. Мяловицька // Часопис Київського університету права. – 2016 – № 4 – С. 444–445.

### **Статті в наукових фахових виданнях України**

2. Калиновський Б. В. Принцип субсидіарності у системі поділу влади в Україні / Б. В. Калиновський // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2005. – № 3. – С. 62–68.

3. Калиновський Б. В. Шляхи реформування місцевої публічної влади в Україні / Б. В. Калиновський // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 4. – С. 68–72.

4. Калиновський Б. В. Шляхи удосконалення конституційної моделі адміністративно-територіального устрою та організації місцевої публічної влади України / Б. В. Калиновський // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 3. – С. 100–103.

5. Калиновський Б. В. Територіальна організація місцевої публічної влади в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення / Б. В. Калиновський // Митна справа. – 2011. – № 4. – С. 41–47.

6. Калиновський Б. В. Проблеми конституційного статусу регіональної публічної влади в сучасній Україні / Б. В. Калиновський // Митна справа. – 2011. – № 6. – С. 664–668.

7. Калиновський Б. В. Теоретичні та правові засади формування інституту публічної служби в Україні / Б. В. Калиновський // Митна справа. – 2012. – № 1. – С. 176–181.

8. Калиновський Б. В. Характерологічні ознаки місцевої публічної влади / Б. В. Калиновський // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2012. – № 1. – С. 18–25.

9. Калиновський Б. В. Шляхи удосконалення законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування України / Б. В. Калиновський // Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». – 2012. – № 1 (22). – С. 50–54.

10. Калиновський Б. В. Конституційно-правові засади взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні / Б. В. Калиновський // Юридична психологія та педагогіка. – 2012. – № 1. – С. 234–241.

11. Калиновський Б. В. Сучасні підходи до реформування муніципальної служби в Україні / Б. В. Калиновський // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : зб. наук. ст. – Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т імені Василя Стефаника, 2012. – Вип. 28. – С. 53–60.

12. Калиновський Б. В. Реформування моделі місцевої публічної влади в розрізі сучасної конституційної реформи в Україні / Б. В. Калиновський // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. – 2012. – № 2. – С. 142–151.

13. Калиновський Б. В. Порядок формування та конституційний статус представницьких органів місцевої публічної влади в Україні / Б. В. Калиновський // *Вибори та демократія*. – 2012. – № 1. – С. 43–49.

14. Калиновський Б. В. Конституційно-правовий статус виборних представницьких органів публічної влади в Україні / Б. В. Калиновський // *Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. – 2012. – №5. – С. 69–76.

15. Калиновський Б. В. Конституційно-правова регламентація служби в органах місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / Б. В. Калиновський // *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. – 2013. – Ч. 2. – Вип. 22. – Т. 1. – С. 146–150.

16. Калиновський Б. В. Конституційна модель організації місцевої публічної влади в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення / Б. В. Калиновський // *Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. – 2013. – № 7. – С. 184–190.

17. Калиновський Б. В. Публічна влади в адміністративно-територіальних одиницях України: сучасний стан та шляхи реформування / Б. В. Калиновський // *Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. – 2013. – №8. – С. 72–80.

18. Калиновський Б. В. До питання реформування місцевої публічної влади в громадах, які територіально знаходяться у складі інших / Б. В. Калиновський // *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. – 2013. – № 8. – С. 105–111.

19. Калиновський Б. В. Конституційні засади децентралізації влади в Україні / Б. В. Калиновський // *Вісник Центральної виборчої комісії*. – 2015. – № 2 (32). – С. 84–89.

20. Калиновський Б. В. Поняття та елементи системи місцевої публічної влади в Україні як інституту конституційного права [Електронний ресурс] / Б. В. Калиновський // *Порівняльно-аналітичне право*. – 2015. – № 6. – С. 56–59. – Режим доступу : <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/61>. – Назва з екрана.

21. Калиновський Б. В. Принципи функціонування місцевої публічної влади в Україні: нормативне забезпечення та механізми реалізації / Б. В. Калиновський // *Віче*. – 2016. – № 9–10. – С. 37–40.

22. Калиновський Б. В. Конституційні засади державної регіональної політики / Б. В. Калиновський // *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. – 2016. – № 3. – С. 26–30.

23. Калиновський Б. В. Компетенція місцевої публічної влади / Б. В. Калиновський // *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. – 2016. – № 2 (99). – С. 54–64.

**Статті в зарубіжних виданнях та виданнях України, включених до міжнародних науково-метричних баз**

24. Калиновский Б. В. Значение опыта стран Европейского Союза для реформирования местной публичной власти в Украине / Б. В. Калиновский // Современное право. – 2013. – № 5. – С. 128–133.

25. Калиновський Б. В. Сучасні підходи реформування конституційної моделі місцевої публічної влади в Україні / Б. В. Калиновський // Вроцлавсько-Львівський юридичний збірник. – 2013. – № 4. – С. 127–156.

26. Калиновський Б. В. Шляхи удосконалення конституційно-правового статусу виборних органів місцевої публічної влади в Україні / Б. В. Калиновський // LEGEA SI VIATA. – 2014. – № 1 (265). – С. 45–48.

27. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: теоретичні основи та конституційно-правова регламентація / Б. В. Калиновський // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 4. – С. 62–66.

28. Калиновський Б. В. Шляхи реформування територіальної основи організації місцевої публічної влади / Б. В. Калиновський // Держава і право : зб. наук. праць. Серія : Юридичні науки. – Київ : Юрид. думка, 2016. – Вип. 70. – С. 191–202.

29. Калиновський Б. В. Міжнародно-правові стандарти організації та функціонування місцевої публічної влади / Б. В. Калиновський // Часопис Київського університету права. – 2016. – № 4 – С. 56–61.

**Опубліковані праці апробаційного характеру**

30. Калиновський Б. В. Проблеми реалізації конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні / Б. В. Калиновський // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення : зб. наук. праць ; за заг. ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький : Хмельниц. ун-т управління та права, 2008. – С. 244–249.

31. Калиновський Б. В. Підходи реформування місцевої публічної влади / Б. В. Калиновський // Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез міжнар. наук. конф. «Сьомі осінні юридичні читання» (Хмельницький, 28–29 листоп. 2008 р.) : у 4-х ч. – Хмельницький : Хмельниц. ун-ту управління та права, 2008. – Ч. 2. – С. 52–53.

32. Калиновський Б. В. Принцип субсидіарності при розбудові місцевої публічної влади / Б. В. Калиновський // Принцип гуманізму та верховенства права як умова розвитку демократичної, соціальної, правової держави (пам'яті професора В. В. Копейчикова) : матеріали міжвуз. наук.-теорет. конф. – Київ : КНУВС, 2009. – С. 112–115.

33. Калиновський Б. В. Історія впровадження Магдебурзького права в українських землях / Б. В. Калиновський // Проблеми регіональної історії в контексті загальноукраїнських подій. Наукові дослідження і документи. – Київ : Синопис, 2009. – С. 56–66.

34. Калиновський Б. В. Актуальні проблеми сучасної термінології в муніципальному праві / Б. В. Калиновський // Українська мова в юриспруденції:

стан, проблеми, перспективи : тези доп. VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 4 листоп. 2011 р.) ; ред. кол.: В. В. Коваленко, О. М. Джужа, М. В. Костицький та ін. – Київ : НАВС, 2011. – С. 70–72.

35. Калиновський Б. В. Європейські тенденції реформування органів місцевої публічної влади / Б. В. Калиновський // Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих вчених : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Донецьк, 25 лют. 2011 р.) : у 2 ч. – Донецьк : ООО «Цифрова типографія». – 2011. – Ч. 1. – С. 6–9.

36. Калиновський Б. В. Проблеми реформування місцевої публічної влади в Україні / Б. В. Калиновський // Конституція України – основа розбудови правової демократичної соціальної держави та формування правової системи : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 23–24 черв. 2011 р.). – Харків : Право, 2011. – С. 160–163.

37. Калиновський Б. В. Виступ [Електронний ресурс] / Б. В. Калиновський // Стенограма комітетських слухань щодо проблематики правового статусу територіальних громад сіл, селищ, міст, які перебувають у складі інших територіальних громад від 11 січ. 2012 р. – Режим доступу : [http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article?art\\_id=71753&cat\\_id=71748&search\\_param=%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1](http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article?art_id=71753&cat_id=71748&search_param=%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1). – Назва з екрана.

38. Калиновський Б. В. Чи є доцільним враховувати національний історичний досвід організації місцевої влади при здійсненні сучасної муніципальної реформи? / Б. В. Калиновський // Знаки питання в історії України: суспільство між традицією та модернізацією : зб. матеріалів VIII Міжнар. наук. конф. (Ніжин, 5–6 квіт. 2012 р.). – Ніжин : НДУ ім. М. Гоголя, 2012. – С. 119–127.

39. Калиновський Б. В. Територіальний устрій та місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / Б. В. Калиновський // Від громадянського суспільства – до правової держави : тези VII Міжнар. наук. Інтернет-конф. студентів та молодих вчених (Харків, 27 квіт. 2012 р.). – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2012 – С. 207–211.

40. Калиновський Б. В. Методологія дослідження місцевої публічної влади / Б. В. Калиновський // Філософські, методологічні та психологічні проблеми права : зб. матеріалів V міжнар. наук.-теорет. конф. (Київ, 17 листоп. 2012 р.). – Київ : НАВС, 2012. – С. 89–92.

41. Калиновський Б. В. Гарантії місцевої публічної влади та їх значення для забезпечення прав людини в Україні / Б. В. Калиновський // Проблеми та стан дотримання прав людини в Україні : зб. матеріалів III Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 29 листоп. 2012 р.). – Київ : НАВС, 2012. – С. 15–17.

42. Калиновський Б. В. Шляхи удосконалення статусу та діяльності органів місцевої публічної влади в Україні / Б. В. Калиновський // Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 18–19 січ. 2013 р.) : у 2 ч. – Львів, 2013. – Ч. 1. – С. 44–46.

43. Калиновський Б. В. Чи є доцільним врахувати національний історичний досвід організації місцевої влади при здійсненні сучасної муніципальної реформи /

Б. В. Калиновський // Знаки питання в історії України: суспільство між традицією та модернізацією : матеріали VIII Міжнар. наук. конф. (Ніжин, 5–6 квіт. 2013 р.). – Ніжин, 2013. – С. 119–127.

44. Калиновський Б. В. Напрями удосконалення конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні / Б. В. Калиновський // Конституційна реформа в Україні: досвід, проблеми, перспективи : матеріали круглого столу (Київ, 25 черв. 2013 р.). – Київ, 2013. – С. 76–80.

45. Калиновський Б. В. Реформа місцевої публічної влади в територіальних громадах / Б. В. Калиновський // Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Львів, 25 жовт. 2013 р.). – Львів : ЛьвДУВС, 2013. – С. 125–127.

46. Калиновський Б. В. Реформа муніципальної служби в Україні / Б. В. Калиновський // Держава та право сучасної України: досвід комплексного аналізу : матеріали круглого столу (19 листоп. 2013 р.). – Київ : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2014. – С. 67–72.

47. Калиновський Б. В. Конституційна модель організації місцевої публічної влади в Україні / Б. В. Калиновський // Наукові здобутки молодих науковців-правоохоронців : тези доп. підсумк. наук.-теорет. конф. (Київ, 28 берез. 2014 р.). – Київ, 2014. – С. 13–14.

48. Калиновський Б. В. Сучасні підходи до реформування місцевої публічної влади в Україні / Б. В. Калиновський // Модернізація Конституції України та вдосконалення правоохоронної діяльності : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. (Київ, 25 квіт. 2014 р.). – Київ : Ліра-К, 2014. – С. 34–37.

49. Калиновський Б. В. Служба в органах місцевого самоврядування України: проблеми та шляхи їх вирішення / Б. В. Калиновський // Наука та освіта ХХІ століття : матеріали звітної викладацької та студентської наук.-практ. конф. (Івано-Франківськ, 30 квіт. 2014 р.). – Івано-Франківськ, 2014. – С. 50–53.

50. Калиновський Б. В. Конституційна модель місцевої публічної влади в Україні: проблеми та перспективи удосконалення / Б. В. Калиновський // Проблеми уніфікації національного законодавства України до правової системи Європейського Союзу : зб. матеріалів круглого столу (Київ, 30 жовт. 2014 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2014. – С. 18–20.

51. Калиновський Б. В. Конституційні засади діяльності місцевих органів публічної влади в зарубіжних країнах / Б. В. Калиновський // Конституція України: шляхи вдосконалення : зб. матеріалів круглого столу (Київ, 26 черв. 2015 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – С. 32–35.

52. Калиновський Б. В. Конституційні засади новітнього етапу децентралізації в Україні / Б. В. Калиновський // Правові реформи в Україні: реалії сьогодення : тези доп. VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 29 жовт. 2015 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – С. 71–73.

53. Калиновський Б. В. Реформа місцевої публічної влади як фактор утвердження прав людини в Україні / Б. В. Калиновський // Стан дотримання прав людини в умовах сучасності: теоретичні та практичні аспекти : тези доп. VI Всеукр.

наук.-теорет. інтернет-конф. у рамках відзначення Всеукр. тижня права (Київ, 24 груд. 2015 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – С. 121–123.

54. Калиновський Б. В. Конституційно-правова реформа організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні : проблеми та шляхи їх вирішення / Б. В. Калиновський // Конституційна реформа в Україні: підсумки та перспективи : тези круглого столу (Київ, 10 берез. 2016 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – С. 4–5.

55. Калиновський Б. В. Державна регіональна політика в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / Б. В. Калиновський // 20-річчя Конституції України: національна традиція та європейські стандарти конституціоналізму : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 22 черв. 2016 р.). – Київ : МП Леся, 2016. – С. 90–95.

56. Калиновський Б. В. Конституційно-правова регламентація державної регіональної політики України / Б. В. Калиновський // Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті євроінтеграційних процесів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 23–24 черв. 2016 р.). – Запоріжжя : Просвіта, 2016. – С. 179–182.

57. Калиновський Б. В. Актуальні питання законодавчої регламентації компетенції місцевої публічної влади в Україні / Б. В. Калиновський // Конституція України: історія, сучасність та перспективи : матеріали наук.-практ. семінару (Київ, 24 черв. 2016 р.) / [ред. кол.: С. Д. Гусарев, А. М. Колодій, Б. В. Калиновський та ін.]. – Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. – С. 40–41.

58. Калиновський Б. В. До питання конституційних засад правового статусу суб'єктів публічного простору місцевого рівня / Б. В. Калиновський // Публічний простір як об'єкт правового регулювання : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 30 верес. 2016 р.). – Київ : Вид. центр Академії адвокатури України APress, 2016. – С. 89–92.

59. Калиновський Б. В. Територіальна основа організації місцевої публічної влади в Україні / Б. В. Калиновський // Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вищеградської четвірки : тези доп. та наук. повідомлення учасників міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 21–22 жовт. 2016 р.). – Харків : Право, 2016. – С. 107–119.

## АНОТАЦІЇ

**Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку.** – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2017.

Дисертацію присвячено дослідженню конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої публічної влади в Україні. На підставі аналізу доктринальних і нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних джерел у роботі розкриті теоретико-методологічне підґрунтя та правова регламентація місцевої

публічної влади, генеза, поняття та сутність, організаційна структура, порядок формування, функціонування, гарантії місцевої публічної влади та відповідальність її органів і посадових осіб.

Здійснено комплексний аналіз такого конституційно-правового інституту, як місцева публічна влада, запропоновано власний погляд на реформу місцевої публічної влади як складову конституційної реформи, запропоновані шляхи удосконалення організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні.

**Ключові слова:** місцева публічна влада, конституційні засади, компетенція, територіальна основа, функціонування, органи місцевої публічної влади, місцеве самоврядування, децентралізація, реформа місцевої публічної влади.

**Калиновский Б. В. Местная публичная власть в Украине: конституционно-правовые основы функционирования и развития.** – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Национальная академия внутренних дел, Киев, 2017.

Диссертация посвящена исследованию конституционно-правовых основ функционирования и развития местной публичной власти в Украине. На основании анализа доктринальных и нормативных правовых, отечественных и зарубежных источников в работе раскрыты теоретико-методологическая основа и правовая регламентация местной публичной власти, генезис, понятие и сущность, организационная структура, порядок формирования, функционирования, гарантии местной публичной власти и ответственность её органов и должностных лиц.

Осуществлен комплексный анализ такого конституционно-правового института, как местная публичная власть, предложен собственный взгляд на реформу местной публичной власти как составляющую конституционной реформы, предложены пути совершенствования организации и функционирования местной публичной власти в Украине.

Определено, что местная власть является разновидностью публичной власти, действует в пределах административно-территориальной единицы, реализуется от имени органов местного самоуправления и органами местной государственной власти, способствует обеспечению интересов жителей административной единицы, реализации права территориальной общины на самоуправление, то есть решению вопросов местного значения.

Выявлено, что специфическими признаками, отличающими органы местной публичной власти от негосударственных, являются: создание их в соответствии с законом по воле государства и осуществления ими своих функций от имени государства или территориальной общины по принципу «разрешено только то, что прямо предусмотрено законом»; формирование из одного человека или группы людей, осуществляющих управление общественными делами на профессиональной основе; выполнение каждым органом четко определенных, законодательно закрепленных полномочий, видов и форм деятельности; наличие у каждого органа юридически закрепленной организационной структуры, территориального

пространства деятельности, порядка взаимоотношений с другими органами и объединениями. Следовательно, органы местной публичной власти, как государственные, так и самоуправления, имеют общие признаки, функции, формы деятельности и полномочия.

Изученный автором опыт ведущих стран мира демонстрирует, что общепризнанным стандартом организации и функционирования местной публичной власти является децентрализация государственного управления. Последняя (по европейским канонам) заключается в целенаправленном процессе расширения полномочий органов местного самоуправления разного территориального уровня, с одновременным сужением полномочий центральных и местных органов государственной власти с целью оптимизации и повышения эффективности управления общественно значимыми делами (вопросами местного значения), наиболее полной реализации региональных и местных интересов.

Также предложен путь обеспечения права всех жителей, независимо от гражданства, участвовать в осуществлении местного самоуправления в Украине, тем более учитывая ратификацию Украинским парламентом Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. о праве участия в делах органа местного самоуправления.

Поддерживая начатый курс конституционной реформы, направленной на децентрализацию, обосновывается позиция о том, что именно децентрализация является одним из основных путей совершенствования организации и функционирования местной публичной власти.

При этом Украине как стране достаточно большой по территории, и разнообразной по национально-этническому составу, по нашему мнению, необходимо выбрать путь вертикальной децентрализации, что подразумевает обеспечение на нормативно-правовом уровне предоставления широкого круга полномочий органам местного самоуправления, и большей материальной и финансовой самостоятельности, для того чтобы территориальные общины могли сформировать действенные и организационно, и в кадровом плане мощные представительные и исполнительные органы местного самоуправления, при этом сузить круг полномочий и территориальную основу деятельности местных государственных администраций.

**Ключевые слова:** местная публичная власть, конституционные основы, компетенция, территориальная основа, функционирование, органы местной публичной власти, местное самоуправление, децентрализация, реформа местной публичной власти.

**Kalynovskyi B. V. Local Public Authority in Ukraine: Constitutional and Legal Principles of Functioning and Development.** – *(Should be treated as a manuscript.)*

The thesis for the degree of Doctor of Legal Sciences, in the specialty 12.00.02 – Constitutional Law, Municipal Law. – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2017.

This thesis deals with constitutional and legal principles of functioning and development of local public authority in Ukraine. On the basis of analysis of doctrinal and regulatory-legal domestic and foreign sources, there are disclosed theoretical and



methodological basis and legal regulation of local public authority, genesis, concept and essence, organizational structure, order of formation, functioning, guarantees of local public authority and responsibilities of its bodies and officers.

A comprehensive analysis of the local public authority as constitutional and legal institute was carried out, offered the authorial opinion on the reform of local public authority as a part of constitutional reform, proposed ways to improve the organization and functioning of local public authority in Ukraine.

**Key words:** local public authority, constitutional bases, competence, territorial basis, functioning, local public authorities, local government, decentralization, reform of local public authority.