

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

**До захисту допустити:**

**Завідувач кафедри**

к.ю.н., доцент Черних Є.М.

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

**Кваліфікаційна робота**  
за освітнім ступенем «Магістр»  
на тему: «Функції міського голови у вирішенні питань місцевого  
значення»

Студента економіко-правового  
факультету  
спеціальності 281 Публічне  
управління та адміністрування  
освітнього ступеня «Магістр»  
Лазаренка Олександра Васильовича  
Науковий керівник:  
Волік Вячеслав Вікторович  
доктор юридичних наук, професор  
Рецензент: Калініна І.В., завідувач  
кафедри спеціально-правових  
дисциплін Донецького державного  
університету управління

Кваліфікаційна робота захищена  
з оцінкою \_\_\_\_\_  
Секретар ЕК \_\_\_\_\_  
«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

**Маріуполь – 2020**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МІСЬКОГО ГОЛОВИ</b> .....	8
1.1 Поняття та правовий статус міського голови як суб'єкта місцевого самоврядування.....	8
1.2 Принципи діяльності міського голови.....	18
1.3 Роль та місце міського голови в організації муніципальної влади: зарубіжний досвід.....	28
Висновки до розділу 1.....	40
<b>РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ МІСЬКОГО ГОЛОВИ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ</b> .....	43
2.1 Поняття та класифікація функцій місцевого самоврядування та міського голови у вирішенні питань місцевого значення.....	43
2.2 Механізм взаємодії міського голови з міською радою та її виконавчими органами.....	60
2.3 Взаємодія міського голови з громадськістю під час реалізації функцій у вирішенні питань місцевого значення.....	67
Висновки до розділу 2.....	78
<b>РОЗДІЛ 3. КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЬКОГО ГОЛОВИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ</b> .....	80
Висновки до розділу 3.....	91
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	92
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	97

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** В умовах сьогодення, з урахуванням глобальних змін у різних сферах державного та суспільного життя, пріоритетним напрямком державної політики є розвиток місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є формою публічної влади з наявною тільки йому сферою компетенції.

Наразі місцеве самоврядування вважається основним чинником демократизації суспільства, а також децентралізації управління та, водночас, передумовою становлення громадянського суспільства. Останнім часом у наукових колах та серед практиків обґрунтовуються позиції щодо неможливості розвитку держави без розвитку регіонів. Критерії ефективного розвитку державної влади обумовлюються сильною регіональною владою, складовими якої є забезпечення надання соціальних послуг населенню на належному рівні. Трансформації в політичній системі суспільства, у тому числі проведення реформ різного рівня, як от адміністративно – територіальної, регіональних, потребують конструктивної соціальної взаємодії між центром та регіонами. Сучасне українське суспільство перебуває досить тривалий час у стані реформування широкого кола правовідносин, серед яких: політичні, економічні, культурні, екологічні, правові тощо. При цьому проблемними питаннями є відродження демократичних традицій. Отже, особливого значення набуває саме відтворення демократії на місцевому рівні, що передбачає широку участь громадян у вирішенні питань місцевого значення. Важливе значення надається саме механізму здійснення влади народом, що включає як здійснення влади народом безпосередньо так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. У контексті досліджуваної тематики, мається на увазі суб'єкти місцевого самоврядування, одним із яких є міський голова. В умовах реформування системи органів місцевого самоврядування,

концептуальні положення державної політики повинні наряду з визначення загальних принципів місцевого самоврядування, також закріплювати особливості їх здійснення, тобто сам механізм. В процесі здійснення муніципальної реформи виникає багато питань, які потребують вирішення, задля втілення у життя основних ідеалів та позицій, які закладено у Європейській хартії місцевого самоврядування. Посада міського голови є однією з основних посад у системі місцевого самоврядування. Так само як і здійснення міським головою покладених на нього діючим законодавством функцій, які в свою чергу мають вагоме політичне та соціально-правове значення. Наближення національної моделі місцевого самоврядування до визначених міжнародних стандартів потребує чіткого закріплення правового статусу міського голови як головного очільника та представника відповідної території. Проте у сучасних наукових дискусіях постають проблемні питання щодо правового регулювання механізму здійснення повноважень та функцій міським головою, що обумовлюється відсутністю спеціального закону, який би регулював основні питання правового статусу вказаної посадової особи. Отже, є питання що потребують уточнення та подальшого доопрацювання. До актуальних напрямків, які потребують подальшого дослідження, можна віднести питання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що обумовлено зростаючими вимогами громадян та в цілому територіальних громад до вирішення питань місцевого значення.

**Ступінь наукової розробки теми.** Питанням дослідження суб'єктів, функцій місцевого самоврядування, у тому числі функцій міського голови присвячені наукові праці наступних вчених, таких як М. Баймуратов, В. Бакуменко, Ю. Бальцій, О. Батанов, О. Бобровська, А. Бучинська, В. Волков, П. Діхтієвський, І. Костенюк, Н. Мішина, М. Мельтюхова, Н. Наулік, О. Прієшкіна, С. Серьогіна, С. Серьогін, Т. Стешенко, О.М. Чернеженко та інші.

**Об'єктом** дослідження є суспільні відносини, пов'язані із здійсненням міським головою функцій у вирішенні питань місцевого значення.

**Предмет дослідження** – функції міського голови у вирішенні питань місцевого значення.

**Мета і завдання дослідження.** Мета роботи полягає у поглибленні наукових знань та комплексному дослідженні основних функцій міського голови у вирішенні питань місцевого значення та його взаємодії з іншими структурними складовими місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети були поставлені наступні завдання:

- Визначити поняття та правовий статус міського голови, як суб'єкта місцевого самоврядування;
- Висвітлити принципи діяльності міського голови;
- Розглянути зарубіжний досвід ролі та місця міського голови в організації муніципальної влади;
- Визначити поняття функцій місцевого самоврядування та міського голови у вирішенні питань місцевого значення, їх систематизацію та класифікацію;
- Охарактеризувати взаємодію міського голови з міською радою та її виконавчими органами під час вирішення питань місцевого значення;
- Розглянути питання взаємодії міського голови з громадськістю в контексті реалізації його функцій у вирішенні питань місцевого значення;
- Визначити критерії ефективності здійснення функцій міським головою у вирішенні питань місцевого значення.

**Методи наукового дослідження.** Діалектичний метод пізнання забезпечив визначення теоретико-правових засад правового статусу міського голови у вирішенні питань місцевого значення. За допомогою формально-юридичного методу здійснювався огляд зарубіжного досвіду визначення ролі та місця міського голови в організації муніципальної влади. Метод системно-структурного аналізу дозволив дослідити основні функції місцевого самоврядування та функції міського голови у вирішенні питань місцевого значення. За допомогою системно-функціонального методу було визначено

критерії ефективності здійснення функцій міського голови у вирішенні питань місцевого значення.

**Наукова новизна отриманих результатів.** В ході дослідження, за допомогою методу системно-структурного аналізу, були розглянуті та визначені функції міського голови у вирішенні питань місцевого значення; суть яких полягає, по-перше, у вдосконаленні визначення поняття міського голови та його правового статусу; по-друге, у особливостях правового регулювання діяльності міського голови у вирішенні питань місцевого значення, його взаємодії з суб'єктами місцевого самоврядування; і по-третє, у визначенні критеріїв ефективності діяльності міського голови в контексті реалізації функцій у вирішенні питань місцевого значення.

Під час написання роботи здійснено аналіз сучасних уявлень, поглядів та позицій про правову природу, правовий статус міського голови, проаналізовано зарубіжний досвід ролі та місця міського голови у організації муніципальної влади. На основі цього визначено основні функції місцевого самоврядування та міського голови; складові характеристики міського голови, як суб'єкта місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. Здійснено класифікацію та систематизацію основних функцій міського голови у вирішенні питань місцевого значення.

Було запропоновано удосконалення критеріїв ефективності діяльності міського голови в контексті виконання функцій у вирішенні питань місцевого значення.

**Практичне значення отриманих результатів.** Основні положення та висновки дослідження можуть бути використані у науково-дослідній сфері – положення та висновки кваліфікаційної роботи можуть бути основою для подальшої розробки механізму реалізації функцій міського голови у вирішенні питань місцевого значення, а також у навчальному процесі при розробці спецкурсу «Посадові особи місцевого самоврядування: правовий статус та відповідальність»; вивченні курсу «Муніципальне право України»

та інших курсів і спеціальних курсів у навчальному процесі юридичних навчальних закладів та закладів державного управління.

**Апробація дослідження.** Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені в рамках проведення круглого столу «Місцеве самоврядування в Україні та світі» (Маріупольський державний університет, 07 грудня 2020 р., с. 25-27).

Структура дослідження визначена метою і завданнями. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які включають 6 підрозділів, висновків та списку використаних джерел (79 найменувань). Обсяг основної частини роботи становить 96 сторінок.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МІСЬКОГО ГОЛОВИ

#### 1.1 Поняття та правовий статус міського голови як суб'єкта місцевого самоврядування

Актуальність місцевого самоврядування набуває важливого значення у зв'язку з сучасними вимогами забезпечення єдності державної політики при побудові правової держави з урахуванням принципів дотримання національної безпеки. Засади місцевого самоврядування в Україні визначені Конституцією України (1996 р.) [1], Європейською хартією місцевого самоврядування (ратифікована парламентом України в 1997 р.) [2], Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) [3], «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.) [4], «Про статус депутатів місцевих рад» (2002 р.) та іншими нормативно-правовими актами, документами. Сьогодні структурні складові місцевого самоврядування, регламентовано достатньо великою кількістю законодавчих та нормативно-правових актів. Деякі з них містять колізії, що потребує врегулювання. В умовах конституційної реформи постає необхідність внесення змін та доповнень до проблемних та колізійних актів, а це потребує часу, професіоналізму та виваженості у прийнятті правильних рішень.

Місцева влада формується сьогодні відповідно до законодавчих приписів, а також з урахуванням потреб місцевої громади. Таким чином, важливе завдання забезпечення оптимального поєднання інтересів законодавця і населення досягається в встановленні моделі правового становища посадових осіб місцевого самоврядування та муніципальних службовців. Отже, елементи правового становища голови місцевої ради, активно розвиваючись в сучасних умовах, вимагають відповідного



юридичного супроводу. У зв'язку з чим, потребують наукового осмислення для правильності визначення ряду загальних і спеціальних повноважень голів місцевих рад, виявлення підстав їх юридичної відповідальності та визначення гарантій ефективного виконання посадових прав і обов'язків [5, с. 7-11].

Голова територіальної громади є важливою ланкою в системі муніципального управління, що обумовлено його правовим становищем. З одного боку, керівник органу місцевого самоврядування здійснює загальне керівництво територіальною громадою, а, з іншого боку, - його політика повинна відповідати державним напрямкам і концепціям, пріоритетам розвитку держави. Таким чином, правове становище голови територіальної громади носить не тільки чисто юридичний характер, а й політичне спрямування, що дозволяє формулювати значення в структурно-функціональному аспекті.

В цілому це відбилося і на правових моделях місцевого самоврядування, передбачених і закріплених законодавством про місцеве самоврядування. Варіативним моментом є законодавчі положення, що дозволяють голові територіальної громади бути керівником або представницького органу (ради), або виконавчо - розпорядчого органу місцевого самоврядування (виконавчого комітету). Варто зазначити, що відділення органів місцевого самоврядування від органів державної влади, закріплене на конституційному рівні, не дозволяє безпосередньо диктувати державну політику органам місцевого самоврядування.

Це відбивається в ряді самостійних повноважень. Таким чином, від встановлення правового становища голів місцевих рад залежить система муніципального управління, забезпеченість прав людини на муніципальному рівні, та як наслідок здійснення державної політики на місцях.

Аналізуючи сучасні результати проведення муніципальної реформи, варто відзначити, що на державному рівні чітко не визначені права та обов'язки голів місцевих рад відповідно до займаної ними посади і місцем в структурі органів місцевого самоврядування.

Обрана тема дослідження, присвячена аналізу правового становища голови місцевої ради, набуває особливої актуальності для сучасних сформованих територіальних громад при виявленні повноважень і функцій даного суб'єкта в двох юридичних аспектах: як обов'язкового самостійного органу місцевого самоврядування і як посадової особи місцевої ради. Тому, закономірно передбачає аналіз правових основ визначення підстав для загальних і спеціальних повноважень

Розглянуті питання знаходяться на стику різних галузей права: перш за все, норми і положення конституційного та муніципального права закріплюють загальні положення і статус муніципальних органів, при цьому адміністративне право регулює систему управлінських повноважень посадової особи місцевого самоврядування та її юридичну відповідальність

Таким чином, важливе значення набуває політико-правовий та посадовий інститут голови місцевої ради в системі місцевої влади та її органів. Або, інакше кажучи, інститут керівника і вищої посадової особи місцевого самоврядування з мотивів неоднозначності визначення його правового становища, а також місця і ролі в системі муніципального управління.

Перш за все, слід зауважити, що правове становище голови територіальної громади обумовлено моделлю формування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Тому права і обов'язки керівника територіальної громади носять подвійний характер: з одного боку, вони притаманні йому по муніципальній посаді вищої посадової особи місцевого самоврядування, а, з іншого боку, вони доповнюються функціональним призначенням того органу, який очолює голова територіальної громади.

На правове становище голови територіальної громади безпосередньо впливає законодавче визначення поняття місцевого самоврядування, під яким в найзагальнішому сенсі розуміється діяльність населення територіальної громади самостійно або за допомогою органів місцевого самоврядування з вирішення питань місцевого значення. Таким чином, правовий статус голови

територіальної громади може розглядатися як нормативно - закріплена та яка знаходиться під охороною держави, система статичного, функціонально-компетенційного, юрисдикційного, гарантійного та структурно-організаційного компонентів, елементи яких у своїй сукупності визначають правовий статус посадової особи територіальної громади як суб'єкта права і його правове становище в якості суб'єкта публічно-правових та інших відносин. Отож, доцільно виділяти такі компоненти в структурі правового статусу глави муніципального освіти, як функціональний, юрисдикційний і статичний. Перший - функціональний компонент являє собою сукупність таких елементів, як: предмети ведення, розмежування повноважень голови територіальної громади, систему правових актів, прийнятих цією особою з питань місцевого значення. Юрисдикційний компонент складають відповідальність голови територіальної громади, контроль і нагляд за його діяльністю. Елементами статичного компонента, що визначають підстави набуття статусу голови територіальної громади і відображають його положення в якості суб'єкта права, виступають такі елементи, як: офіційне найменування посади, принципи правового статусу вищої посадової особи територіальної громади, правосуб'єктність, в тому числі, виборча, громадянство, порядок обрання і термін повноважень. Місце в системі органів місцевого самоврядування та гарантії діяльності виступають елементом і підставою, відповідно, функціонально - компетенційних і гарантійного компонентів правового статусу вищої посадової особи територіальної громади [6].

Таким чином, чіткість визначення правового становища голови територіальної громади і встановлення юридичних конструкцій і положень забезпечує не тільки якісну нормативно-правову базу сучасної держави, а й дозволяє удосконалювати систему її практичної правозастосовчої діяльності, підвищувати ефективність функціонування органів публічної влади і оптимізувати професійну діяльність посадових осіб влади, державних і муніципальних службовців.

Нормами Конституції встановлено гарантії місцевого самоврядування. Більшістю науковців місцеве самоврядування розглядається як комплексне політико-правове явище, яке відзначається багатогранністю. Так, місцеве самоврядування в Україні було закріплене на конституційному рівні з прийняттям Конституції 28 червня 1996 року. Саме тоді було в загальних рисах завершено пошук основних принципів організації місцевого самоврядування в нашій державі [1]. В той же час конституційне закріплення відповідних принципів не відмінило завдання пошуку варіантів розвитку інститутів місцевого самоврядування в Україні [7]. Аналіз Конституції дозволяє відзначити, що місцеве самоврядування є самостійною засадою конституційного ладу України та водночас специфічною формою народовладдя.

Ефективний розвиток місцевого самоврядування в кожній державі є показником демократичності як окремо взятої країни так і суспільства в цілому. Саме від рівня його розвитку залежить: комфортні умови проживання кожної територіальної громади, вчасність та доцільність надання необхідних послуг, активність громади у вирішенні питань місцевого значення тощо.

Частина перша ст. 140 Конституції дає визначення територіальній громаді, яка наділяється правом здійснювати місцеве самоврядування. Саме територіальна громада обирає міського голову. Частина друга ст. 141 Конституції закріплює щодо очолення міським головою виконавчого органу ради та його головування на її засіданнях. Тобто, за Конституцією, міський голова не є головою міської ради, а лише має статус особи, що керує на її засіданнях. Разом з тим він має статус керівника виконавчого органу, який ця рада утворює і який їй підконтрольний і підзвітний [8].

Посада міського голови є визначальною в системі місцевого самоврядування в містах, який уособлює міську публічну владу, а тому викликає найбільші дискусії щодо складових елементів свого конституційно-правового статусу, як то порядок обрання, обсяг повноважень, особливості

відповідальності та багато інших. Окрім того, «інтерес до проблеми забезпечення правового регулювання діяльності міського голови як вчених, так і широкого кола практичних працівників» пояснюється «активними процесами удосконалення системи місцевого самоврядування, наближенням його національної моделі до міжнародних стандартів, в якій роль та значення керівника міського самоврядування має надзвичайно важливе значення» [9, с. 3].

Виходячи з аналізу норм чинного законодавства, міський голова визначається головною посадовою особою, який обирається міською територіальною громадою, крім того здійснює на постійній основі свою діяльність. При цьому міський голова обирається мешканцями територіальної громадою міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Нормами законодавства про місцеве самоврядування встановлено критерії вимог до міського голови, щодо суміщення посад, яке є недопустимим, а також відзначено виключення з цих питань, до яких відноситься: викладацька, наукова і творча діяльність, медична практика, інструкторська та суддівська практики із спорту. На вказані види діяльності заборона відсутня.

Крім того, на міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, однак, якщо інше не встановлено законом [10].

В сучасних умовах воєнного конфлікту, повноваження міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [11].

Міський голова у межах своїх повноважень видає розпорядження як адміністративного, розпорядчого, так і господарського змісту, які є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами місцевого самоврядування відповідної території (ст. 73 Закону).

Аналізуючи повноваження міського голови, які закріплено нормами діючого законодавства про місцеве самоврядування, варто вказати на підзвітність, підконтрольність та відповідальність, що має розмежування серед суб'єктів місцевого самоврядування. Здійснюючи надані повноваження, міський голова несе відповідальність за територіальні кордони, перед міською радою та виконавчим органом міської ради (який також контролюється відповідним виконавчим органом міської ради), відповідальним, контрольним та підзвітним. Мер щорічно звітує перед міською радою про реалізацію політики державного нагляду у сфері господарської діяльності виконавчим органом міської ради. Мер звітує про свою роботу на території міста принаймні раз на рік на публічних зустрічах з громадянами. За зверненням щонайменше половини представників міської ради, міський голова зобов'язаний звітувати перед міською радою про роботу виконавчого органу міської ради у будь-який призначений ним час.

На підставі норм діючого законодавства про місцеве самоврядування виділено основні повноваження міського голови, серед яких: бюджетна та фінансова сфера, сфера планування та обліку, управління комунальною власністю, житлового господарства, комунально-побутова, сфера торгового обслуговування, транспорту і зв'язку, соціального обслуговування населення, забезпечення законності, охорони прав і свобод людини та громадянина, зовнішньоекономічної діяльності і тощо. Отже, бачимо достатньо широке коло повноважень, якими наділено міського голову. В рамках вказаних повноважень, можна умовно виділити основні напрями здійснення діяльності:

- 1) Організаційні повноваження роботи місцевої ради, сесій ради а також органів які вони утворюють (їх можна назвати внутрішньою організацією за законом). Зміст роботи ради залежить від ефективності здійснення підготовки до засідання. На жаль, практика місцевих рад показує, що ця частина роботи є найслабшою і часто голова є об'єктом критики з боку депутатів, що є основною причиною неефективності засідання.

2) Повноваження, пов'язані із забезпеченням безпосереднього здійснення територіальною громадою своєї волі (виборів та організації). У межах цього міський голова забезпечує реалізацію рішень місцевого референдуму, рішень міської ради та її виконавчого комітету та скликання зборів громадян за місцем його проживання (пп.11, 12 ч.4 ст.42 Закону), а виходячи з того, що він є головою відповідної ради (ч. 2 ст. 141 Конституції України) бере активну участь в організації референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування (пп. 19 ч. 1 ст. 26).

3) повноваження міського голови в галузі програмування розвитку територій місцевого самоврядування, бюджету та фінансування (інституційно-організаційні). У результаті здійснення цих повноважень, забезпечує підготовку проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, які належать до її відання, після чого виносить їх на розгляд ради. Він також є розпорядником бюджетних та цільових (зокрема, валютних) коштів, але використовує їх лише за призначенням, визначеним радою (пп. 9,13 ч. 4 ст. 42).

4) розпорядчі та представницькі повноваження міського голови (управлінсько-організаційні та репрезентативно-організаційні). Він має право призначити на посади та звільняти з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади, а також представляє, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, громадянами, в міжнародних відносинах відповідно до законодавства (пп. 10, 14 ч.4 ст.42).

5) повноваження в галузі забезпечення законності, охорони прав та свобод людини і громадянина на території міської територіальної громади

(вітально-організаційні). Міський голова забезпечує в межах делегованих йому законом повноважень діяльність органів виконавчої влади на відповідній території дотримання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади. Він також має право звертатися до суду з приводу визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів (пп. 1,15 ч.4 ст. 42). У межах своїх повноважень міський голова видає розпорядження (пп.20 п.4 ст. 42). За своїм призначенням ці акти є організаційно-розпорядчими. Розпорядження голови, як і інші підзаконні нормативні акти, мають певну сферу дії - у просторі, в часі та за колом осіб. Вони обов'язкові до виконання та дотримання суб'єктами, яким адресовані. На розпорядження сільського, селищного, міського голови поширюються загальні вимоги законності, основними з яких є: прийняття їх у межах своєї компетенції; дотримання встановленого процесу підготовки та прийняття розпорядження і набрання ним законної сили.

б) повноваження щодо здійснення контролю з боку міської ради за діяльністю голови (реординаційно-контрольні повноваження). Перш за все, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень перед державою, територіальною громадою, радою, юридичними і фізичними особами(ч. 5, 6 ст. 42, ст. 74).

Тому перелік основних повноважень мера не є вичерпним. Важливо зазначити, що міський голова підлягатиме юридичній дисциплінарній, цивільній, адміністративній та кримінальній відповідальності, якщо він неналежно виконує свої обов'язки або вчинить будь-який злочин. Також варто звернути увагу на такі важливі обов'язки, як політична відповідальність, що відображається у добровільній відставці мера. Слід підкреслити, що постійне вдосконалення організації діяльності міських голів в Україні залежить також від політичних та соціально-економічних



показників, відповідного періоду розвитку держави, можливостями, що їх обумовлюють, а також необхідністю вирішення повсякденних проблем конкретного міста в контексті задоволення інтересів територіальної громади.

В умовах сьогодення багато уваги приділяється питанням становлення та розвитку місцевого самоврядування як демократичної та раціональної моделі управління на місцях. При цьому у забезпеченні завдань та функцій місцевого самоврядування вагома роль відводиться саме службовцям, які їх виконують. Отже, формування статусу посадової особи місцевого самоврядування в останній час відбувається виходячи із новітніх концептуальних засад. У цих умовах важливе значення має закріплення понятійно-категоріального апарату на нормативно - правовому рівні, та його чітке розмежування. Важливим аспектом у цьому є визначення поняття посадової особи, яке наразі набуло більш широкого використання наряду з поняттям службової особи, яке з'явилося у законодавчому та науковому обороті раніше. При цьому необхідно відмітити, що у нормативно-правових актах відсутнє чітке розмежування поняття посадової та службової особи. У законодавстві зараз використовуються узагальнені поняття: службовці, працівники, співробітники тощо.

Для вирішення вказаних питань, потребується аналіз законодавчої бази. Визначення поняття «посадова особа місцевого самоврядування» сьогодні закріплено у нормах Закону України «Про місцеве самоврядування», а також нормами Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Так, згідно діючого законодавства посадова особа місцевого самоврядування визначається як особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [3, ст. 1, 4, ст. 2]. Виходячи з цього маємо змогу виділити основні ознаки, які характеризують посадову особу органів самоврядування в Україні з позицій виконання функцій, як от: виконання функцій представника самоврядної влади; виконання організаційно-

розпорядчих функцій; виконання консультативно-дорадчих функцій. Компетенція посадових осіб місцевого самоврядування розкривається за допомогою аналізу її основних складових та їх особливостей. Враховуючи те, що посадові особи місцевого самоврядування є публічними службовцями, то основними складовими компетенції є: повноваження, предмет відання, підвідомчість, обмеження, гарантії, заохочення, відповідальність.

Базовим щодо предмета відання є визначена на законодавчому рівні позиція, згідно з якою посадова особа є виконавцем функцій, серед яких: управлінські, організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі. При цьому дискусійним питанням є подвійна обов'язковість зазначених організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Так, спираючись на норму закону можна вказати, що особа, яка здійснює лише консультаційну роботу, а отже не наділена організаційно-розпорядчими функціями, не може бути посадовою особою. Мається на увазі, що проблемним є питання наявності частки та/або для зняття обов'язкової подвійності щодо реалізації функцій посадових осіб. В той же час наявність повноважень (прав та обов'язків) є похідним від цього положення. Крім того організаційно-розпорядчі обов'язки - це обов'язки управління організаційною структурою, працівниками, окремими працівниками та діяльністю підрозділу, які безпосередньо впливають на організацію, склад підрозділу та діяльність державних службовців, а також доручають підлеглим виконувати завдання та функції відповідно до своїх можливостей.

## **1.2 Принципи діяльності міського голови**

Дослідження принципів місцевого самоврядування дозволяє у повному обсязі розкрити сутність та основні риси місцевого самоврядування як форми організації місцевої влади, її суб'єктів, серед яких виділяємо також міського голову. Отож, принципи відображають головні якості цього правового

інституту з позиції його змісту і природи. В міжнародних актах визначено основні принципи місцевого самоврядування: Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування [2]. Певний досвід законодавчого закріплення принципів місцевого самоврядування прослідковується у окремих статтях законів: від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»; від 26.03.1992 р. «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»; від 21 травня 1977 р. «Про місцеве самоврядування в Україні». Таким чином принципи місцевого самоврядування - це сформульовані на підставі розвитку місцевого самоврядування основоположні ідеї та правила, які є підґрунтям діяльності територіальних громад та обраних ними органів і посадових осіб для самостійного прийняття рішень з питань місцевого значення [12, с. 266-267].

З позицій науковців, принципи місцевого самоврядування мають конституційно-правову природу. Вони поділяються на: загально-правові (народовладдя, законність, гласність, гуманізм) – принципи, які застосовуються до організації та діяльності будь-якого органу демократичної влади, як і до держави в цілому та спеціалізовані принципи місцевого самоврядування (колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених відповідними законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування) ті, що закріплюють особливості саме місцевого самоврядування та є формою організації місцевого влади та структурних елементів його системи [12, с. 267-268].

Сучасний стан держави та суспільства обумовлюють необхідність вдосконалення державного управління, місцевого самоврядування, а також територіальної організації влади. Запровадження в Україні ефективної системи місцевого самоврядування обумовлює існування дієвої та

відповідальної влади. В умовах сьогодення розвиток місцевого самоврядування потребує достатньо високого рівня правового регулювання. Проте на законодавчому рівні існують певні недоліки та прогалини, які потребують доопрацювання. Крім того концептуальні засади державної політики потрібні не тільки визначити та закріпити основні принципи місцевого самоврядування, а також механізм їх здійснення, що має пріоритетне значення під час вирішення питань місцевого значення.

Як свідчить досвід розвинутих країн світу, місцеве самоврядування не може існувати поза сферою наявних загальних нормативних вимог, до яких відносяться саме принципи, які відповідають загальнолюдським цінностям та встановленим демократичним стандартам. Вказане є пріоритетним для сучасного розвитку місцевого самоврядування. Принципи відображають вимоги об'єктивних закономірностей та тенденцій розвитку суспільства, а також забезпечують стійкість конституційного ладу України. Саме базові та опорні знання є головним призначенням принципів. Враховуючи вищевказане, відбувається осмислення нових знань, теоретичне та емпіричне змістовне навантаження. Крім того формулювання принципів насамперед залежить від категорій та законів діалектики та структурних складових теорії. Також, відзначимо, що місцеве самоврядування розглядають як принцип організації публічної влади на місцях. Цьому питанню в науці присвячено багато праць дослідників. Система місцевого самоврядування яка зараз існує характеризується розширенням кола суб'єктів, які до неї входять. При цьому не заперечується існування органів самоврядування та наявність різних форм місцевої демократії на локальному рівні. Однак система місцевого самоврядування не є достатньо ефективною, є певні недоліки, які також вказують на недосконалість правового регулювання, враховуючи також дотримання суб'єктами місцевого самоврядування базових засад діяльності. Отож, дуже мало повноважень та функцій реалізується населенням (територіальною громадою) і тим приватним капіталом, який зароджується на місцях; характерним є також низька активність громадян

(обумовлено різними підставами); вирішення державою чи регіональними державними органами або за допомогою державних фінансових важелів місцевих питань тощо. Важливим аспектом у вирішенні питань принципів діяльності міського голови, як складового системи місцевого самоврядування, є насамперед визначення загального поняття принципу, що є характерним у теорії держави та права, а також принципів місцевого самоврядування взагалі. До сьогодні у юриспруденції наявні дискусії щодо визначення поняття принципу. Так, без з'ясування семантичної природи вказаного питання неможливо виокремлення та розгляд принципів місцевого самоврядування.

Слово «принцип» походить від латинського слова *principium*, та в перекладі означає «початок» [13, с. 543]. Семантичний аналіз слова «принцип» означає будь-яку підставу, вихідне положення, яким керуються в своїй поведінці, в побудові будь-якої наукової системи, теорії тощо [14, с. 28-30]. Отож, усі галузі права сприйняли слово «принцип», саме в мовознавчому перекладі. Проте, є недостатнім вважати принцип тільки першоосновою. Так, одні вчені вважають принципом, керівні ідеї, положення, першооснова. Інші дотримуються схожої позиції, але при цьому вказують на додаткові ознаки. На думку, Н.А. Чечиної, принципом може бути тільки та ідея, яка відображається в правовій нормі [15, с. 37]. З позиції І.С. Щebetун принципом може бути загальне положення, яке логічно пов'язано з нормами права, не обов'язково сформоване та закріплено в законодавстві в загальному вигляді, яке об'єднує та конкретизує приватні норми, які регулюють конкретні правовідносини [14, с. 32-34].

Заслуговує на увагу розгляд принципів з практичної точки зору, вже безпосередньо, які стосуються принципів місцевого самоврядування. Так, відзначимо, під принципами місцевого самоврядування розуміються керівні засади, ідеї, визначення найбільш загальних вимог до суб'єктів під час реалізації прав місцевого самоврядування та виконання обов'язків [14, с.34-36].

Звернімо увагу на конституційні принципи місцевого самоврядування, які визначають побудову та функціонування всієї системи місцевого самоврядування, включає суб'єктів, серед яких також є міський голова. Крім того конституційні принципи допомагають усвідомити зміст та сутність місцевого самоврядування, його риси та характерні ознаки; вони є критерієм оцінки конституційної моделі місцевого самоврядування, проявом чого є визначення, на скільки вона відповідає концептуальним ідеям місцевої демократії. Важливим аспектом, який необхідно відзначити є те, що конституційні принципи будь-якого інституту суспільного життя, у тому числі і місцевого самоврядування мають певні особливості, які потребують уваги. Так, враховуючи думку Е.Г. Ліпатова, можна зосередити увагу на основних характерних рисах принципів місцевого самоврядування та охарактеризувати їх зміст [16, с. 93-95].

Отже, розглянемо вказані особливості:

1. Визначають певну сферу розвитку локальних територій, в межах яких передбачається декілька можливих варіантів розвитку подій. Крім того вони не жорстко детерміновані факторами соціальних перетворень, скоріше межами, в яких можливо кілька альтернативних шляхів. Для досягнення певної мети система принципів завжди передбачає різні засоби та форми.

2. Сукупність принципів організації окреслюють галузь допустимих завдань і можливостей в організаційному опосередкування соціальної практики. Також вказують на ступінь допустимості, або недопустимості різних варіантів впорядкування суспільних процесів в контексті соціально-культурного розвитку суспільства на певних етапах.

3. Як якісні основи, характеризують межі у використанні наявних засобів організації.

4. Вирішувати проблеми, пов'язані з взаємовідносинами між органами місцевого самоврядування та іншими громадськими організаціями населення, та виражати якісні характеристики цієї форми та її відмінності від інших форм суспільного устрою.

5. Повинні характеризуватись здатністю виражати ідентичність етнічної приналежності, раси, території та інших аспектів економічного життя.

6. Мають проблемний характер, який яскраво виражений. Сукупність принципів представляють способи вирішення соціальних проблем, які наявні у суспільстві.

7. Важливою метою принципів діяльності організацій місцевого самоврядування та їх закріплення в Конституції є забезпечення якості легітимності, публічного визнання форм і методів здійснення місцевого самоврядування. Отже, виходячи із загальних характеристик вищезазначених принципів, можна визначити принцип місцевої автономії, який є рішенням законності, прийнятності, мінливості, організаційного характеру та соціальної практики для вирішення проблем та вираження особливостей нагляду та адміністративного впливу [16, с. 95].

Так, принципи місцевого самоврядування мають соціальну спрямованість, яка дозволяє створити систему, яка відповідатиме сучасним прогресивним тенденціям у сфері реалізації муніципально-правових норм.

Отже, необхідно відзначити основні принципи місцевого самоврядування, які характерні також і для діяльності міського голови та визначення його правового статусу, основних повноважень та функцій, зокрема у вирішенні питань місцевого значення.

Так, основним принципом місцевого самоврядування є принцип народовладдя. Цей принцип є найважливішим, що пояснюється його закріпленням на конституційному рівні, та він є похідним від фундаментального принципу народного суверенітету. Крім того, умовно можна казати, що український народ здійснює свій суверенітет у формі місцевої автономії. Інституційний метод аналізу природи демократії дозволяє розглядати її у конкретній формі автономії людей. Таким чином, згідно з концепцією автономії, суспільні відносини при формуванні та діяльності публічної влади формують певну систему, основною функцією якої є

реалізація суб'єктивного права громадян безпосередньо здійснювати владу. [17, с. 50]. Це пов'язано з необхідністю забезпечення прав і свобод людей і громадян, метою яких має бути відокремлення організації місцевого самоврядування, її залежність від потреб та інтересів громадян, а також відповідальності органів державної влади. Отже, це становить специфічну систему автономії людей, за якої реалізуються суб'єктивні права громадян на пряме чи опосередковане здійснення певних функцій публічної влади. Як вже згадувалося раніше, люди здійснюють владу безпосередньо через органи державної влади та місцевого самоврядування. При цьому є слушною позиція Т.Я. Хабрієвої, яка вказує на принцип народовладдя та при цьому зазначає що, хоча місцеве самоврядування не є видом державної влади, проте відображає характерні ознаки публічної влади та повинно базуватися на принципах, встановлених законом. Вчена зосереджена на важливості не втратити сутності місцевого самоврядування як самостійної та під власну відповідальність діяльності населення з вирішення питань місцевого значення у власних інтересах [18, с. 17]. Суть демократичних принципів відображається також у тому, що відповідно до Конституції та законів України територіальні громади здійснюють владу безпосередньо на місцях (місцеві референдуми, місцеві вибори, місцеві ініціативи, конференції тощо) та здійснюють владу через представницькі органи (місцеві ради, міські голови). Наступним принципом є принцип гуманізму, який втілюється у визнанні, консолідації та справжній гарантії природних і невід'ємних прав і свобод кожного, включаючи право на місцеве самоврядування. Водночас, виходячи з раси, кольору шкіри, релігії та інших переконань, статі, раси та соціального походження, майнового стану, тривалості проживання на території, мови чи інших характеристик, забороняються будь-які обмеження права громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Об'єднання прав та юридичних обов'язків втілюється в органічному зв'язку та взаємозалежності прав та юридичних обов'язків суб'єктів муніципальних відносин. У цих



відносинах право користування такими соціальними благами повинно кореспондувати обов'язок здійснювати публічні дії на користь інших.

Демократичний принцип означає встановлення якісно нового механізму взаємовідносин між державою та суспільством, а також між державою та окремими людьми. Проявом є загальна воля людей, воля різних соціальних груп, громад (територіальних громад) і воля кожної людини та громадянина. Демократії здійснюють власну волю та здійснюють владу народу відповідно до власної волі, створюючи при цьому організаційні, правові, економічні та інші умови, щоб люди могли безпосередньо здійснювати цю владу, в тому числі через місцеве самоврядування.

Принцип законності є основним і прийнятним принципом для всіх видів діяльності (включаючи реалізацію місцевого самоврядування), який передбачає, що місцева автономія України повністю базується на положеннях Конституції. Верховенство Конституції охоплює всі рівні управління в державі, включаючи муніципальні уряди. Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативні закони приймаються відповідно до Конституції України і повинні дотримуватися. Цей принцип охоплює особливу сферу реалізації: права і свободи людини і громадянина. В цьому випадку набувають спеціального значення характеристики місцевого самоврядування не тільки як форми реалізації публічної влади, а й як інституту правового статусу особи. Принцип законності знаходить своє відображення у нормах 2 розділу Конституції через положення, на яких ґрунтується реалізація прав і свобод людини і громадянина за місцем проживання, тобто на території конкретних муніципальних утворень відповідно до загальних вимог законності. Також держава забезпечує дотримання законності в системі місцевого самоврядування шляхом її дотримання усіма суб'єктами муніципального утворення. Отож, населення відповідної території здійснює свою діяльність з питань місцевого значення безпосередньо, а також через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а, отже, останні виступають суб'єктами режиму законності. В

якості спеціальних критеріїв правотворчої та правозастосовної діяльності місцевого самоврядування, які визначають нормативний зміст принципу законності, можна виділити: дотримання процедури прийняття рішень та реалізації компетенції представницькими та виконавчими органами та посадовими особами місцевого самоврядування; особливу роль статуту територіальної громади як первинного акту локальної саморегуляції та нормативно-правової основи всієї системи муніципально-правових актів; обов'язковість актів муніципальної правотворчості в межах відповідної території. Отже, реалізація законності як принципу місцевої автономії базується не лише на суворому дотриманні законів і приписів країни та всіх соціальних відносин, а й на уніфікації її застосовності. У той же час, розширення законодавчої ініціативи та нормотворчих можливостей місцевих автономних утворень має бути спрямоване на зміцнення законності в рамках безумовного ефекту верховенства права. Об'єднання верховенства права не повинно виключати врахування місцевих традицій на рівні місцевої автономії.

Принцип гласності займає особливе місце в системі місцевої автономії. Цей принцип забезпечує демократичність місцевої автономії, керованість суспільством над нею та здатність територіальних громад впливати на її інтереси, права та свободи. Принцип гласності реалізується у відкритому характері діяльності місцевого самоврядування, систематичному інформуванні населення територіальної громади. Цей принцип закладено в основу Закону України «Про місцеве самоврядування», суть якого полягає в тому, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на підставі принципу гласності. Також нормами вказаного закону закріплено положення щодо оприлюднення, а також доведення до відома населення актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Окремим законодавчим актом, що регулює питання висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування є Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»

[19]. Закон передбачає процедури всебічної та об'єктивної звітності про діяльність державних установ та органів місцевого самоврядування, включаючи захист державних установ та органів місцевого самоврядування від монополії конкретних урядових відомств або органів місцевого самоврядування. Він також зазначив, що він охоплює всі аспекти діяльності місцевого самоврядування, включаючи зобов'язання органів та посадових осіб надавати ЗМІ вичерпну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби та надавати журналістам права вільного доступу, за винятком законодавства України. Про державну таємницю» [20].

Загальним принципом права, який також є основним принципом місцевого самоврядування є принцип рівності громадян. Рівність, у загально-філософському розумінні - це соціальний ідеал, який супроводжує історію людства, проявом чого є різне смислове навантаження, загальним для якого є забезпечення соціальних умов і можливості дотримання прав і свобод [21, с. 13]. На конституційному рівні закріплено право участі громадян в управлінні державними справами, свободу обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування. При цьому визначено право доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Отже, відзначимо, що принцип рівності має чіткий механізм реалізації, структуру, різні площини будови. При цьому за суб'єктивним складом принцип рівності може розглядатися як виміри, аспекти рівності. Встановлення юридичної рівності різних суб'єктів, у тому числі міських голів, є провідною нормою даного принципу. Мається на увазі рівність всіх громадян перед законом і судом, їх рівне право на захист незалежно від статі, раси, національності, походження, місця проживання, ставлення до релігії, переконань тощо.

Соціальний принцип місцевого самоврядування виражає особливості місцевого самоврядування як політичного інституту для якого важливим є акумуляція соціальних інтересів. Природа інституту місцевого самоврядування має виключну загально-соціальну спрямованість, що відображає особливість муніципальної демократії. Це пояснюється

існуванням самоврядування як громадського ще до появи державно-організованого суспільства. Принципово нове ставлення до особи, її інтересів є особливою рисою соціальної держави. Так, у межах територіальної громади реалізується переважна частина прав і свобод людини і громадянина, здійснюється захист цих прав і свобод. Отож, на рівні місцевого самоврядування формується та функціонує локальна система захисту прав людини та громадянина [22, с. 1].

### **1.3 Роль та місце міського голови в організації муніципальної влади: зарубіжний досвід**

У світі існують різні моделі, типи та системи місцевого самоврядування. Сьогодні з урахуванням показників політичної та економічної стабільності можна вести мову про наявність унікальних моделей місцевого самоврядування. Такі держави у переважній більшості проходили однакові етапи у розвитку вказаних моделей, але все ж таки мають індивідуальні риси, які притаманні саме їм. Серед елементів індивідуальності можна виділити такі збіги, як особливості повноважень посадових осіб, елементи механізмів взаємовідносин між суб'єктами місцевого самоврядування, а також взаємозв'язок з державними органами. Не дивлячись на це, у всіх існуючих моделях держава здійснює контроль за органами місцевого самоврядування, що є визначальним у механізмі державного управління [23, с. 78-82].

Міське самоврядування, згідно Конституції, є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Варто відмітити, що за висновком Європейської комісії «За демократію через право» Ради Європи (Венеціанська комісія) в цілому розділ Конституції України «Міське

самоврядування» заслуговує на позитивну оцінку: «Загалом його положення відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування... Оскільки багатьох питань у самій Конституції не вирішено, майбутній розвиток багато в чому залежатиме від Законодавства» [24, с. 217]. Профільний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує на континентальну систему, у рамках якої територіальні громади здійснюють самоврядування. Характерним для України є така організаційна форма взаємовідносин, як «рада – голова». Однак у зарубіжних країнах, що відображають рівень світової практики, назва «рада-мер» є більш поширеною. Крім того, використовуються два варіанти цієї форми: «Рада - сильний мер» та «Рада - слабкий мер». Беручи до уваги існуючі дискусії з цих питань, такі назви можна вважати точнішими, ніж «слабка рада - сильний мер» та «сильна рада - слабкий мер». Основним критерієм розбіжностей у думках є роль та влада мера, не враховуючи особливості ролі ради у цих категоріях. Різниця між двома формами мера настільки велика, що деякі автори називають модель «радою-слабким міським головою» та «радою-сильним мером» замість організаційної форми «рада-мер», цілком самостійною організаційною формою місцевого самоврядування [25, с. 21].

На думку В. Ковалю, прийнятна організаційна форма взаємозв'язку залежить від розвитку законодавства з вказаних питань. В нашому випадку мова йде насамперед про міського голову та його статус [26]. Відсутність правового регулювання істотних питань місцевого самоврядування та наявність прогалин у законодавстві породжує неможливість чітко визначити різновид форми місцевого самоврядування в Україні. Після прийняття Закону всі зміни, що до нього вносилися, стосувалися або компетенції сільських, селищних та міських рад, або повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, або повноважень сільського, селищного та міського голови, або повноважень районних та обласних рад. Після набрання чинності Законом Конституційним Судом України розглянуті подання груп народних депутатів України з приводу офіційного тлумачення

деяких положень статей Конституції України і Закону та щодо відповідності Конституції України деяких частин Закону. Мова йде про справи про сумісництво посад народного депутата України та міського голови та справи про місцеве самоврядування, що обумовлює існування певного різновиду організаційної форми місцевого самоврядування. Зауважимо, що вирішення обох справ (справи про сумісництво посад народного депутата України і міського голови [27] та справи про місцеве самоврядування [28]) цілком на користь суб'єктів права на конституційне подання давало би підстави для ствердження, що різновид організаційної форми місцевого самоврядування в Україні ще більше наблизився до різновиду «рада – сильний мер» у його класичному вигляді [29].

Створення ефективної форми місцевого самоврядування є показником ефективної діяльності органів місцевого самоврядування та їх організацій та посадових осіб (наприклад, мерів). Тому на цьому етапі існує нагальна потреба в теоретичному аналізі та дослідженні форм місцевих автономних організацій, які апробовані за кордоном. Рекомендується врахувати досвід місцевих органів влади США. Однак тривалість цих форм (більше 100 років) не виправдовує цієї позиції, головним чином тому, що територіальні громади, які мають право експлуатувати будинки, тривалий час модифікували ці класичні форми для їх виправлення. Недоліки можуть зберегти всі переваги. Маючи такий досвід, можна уникнути цих недоліків та збільшити переваги цих форм місцевої автономії. Аналізуючи існуючі форми місцевої автономії в США, слід зазначити, що в більшості великих міст США існує система «сильний мер-рада». Мери обираються, як правило, строком на чотири роки. Вони призначають і звільняють з посади муніципальних чиновників відповідно. Вони несуть відповідальність за розробку та виконання місцевих бюджетів, самостійне вирішення багатьох інших проблем місцевого самоврядування і мають право вето на рішення парламенту, яке може бути вирішено кваліфікованою більшістю його членів. Як правило, мер «сильний» з великою кількістю помічників-професіоналів,

як правило, на чолі з головним адміністратором. Організація місцевого самоврядування "Рад-слабкий мер", надана Сполученому Королівству Великобританії та Північної Ірландії, була єдиною організаційною формою в США. До початку 20 століття існували й інші організаційні форми, зокрема «рада-менеджер», «ради-мер - рада-сильний мер. Вищевказані моделі є класичними та модельними, а, отже, у наведеному вигляді вони майже не існують. Це, насамперед, пов'язано зі специфікою місцевого самоврядування у США. Говорячи про «слабкого мера» уряду місцевого самоврядування, помітно, що в цьому випадку територіальна громада обирала раду, включаючи мера, та вищих посадових осіб. Така ситуація зустрічається рідше, коли рада обирає мера на весь термін з числа своїх членів або, коли кожен член ради по черзі виконує обов'язки мера. Отже, незалежно від прийнятного методу виборів, мер виконуватиме представницьку функцію, буде головуєчим на засіданні ради та формуватиме порядок денний засідання ради. У той же час мер позбавлений права вето, а також повноважень щодо підготовки та подання проекту бюджету на затвердження ради. Отож, фактичне управління справами територіальної громади здійснюється радою через систему наявних галузевих комітетів. Крім того, виконавчий керівник, який в даний час керує та контролює діяльність структурних складових місцевого самоврядування, також має значний політичний вплив. Основні недоліки терміну «слабкої ради та мера» полягають у зосередженні багатьох повноважень, серед яких також і вторинні. Таким чином рада фактично здійснює оперативно-господарські функції, підміняючи виконавчу владу; при цьому зникає оперативність вирішення поточних питань [30, с. 124-125]. Крім того, варто зауважити, що ефективність функціонування ради знижується, якщо обмежено обсяг повноважень мера, у першу чергу щодо захисту від зловживань з боку представників виконавчої влади. Але перевагою вищевказаного виду форми місцевого самоврядування є надійний та стабільний захист муніципального представництва від зловживань виконавчого органу [31], лише при

самоврядуванні невеликих за кількістю населення (менше 10 тисяч мешканців) територіальних громад. Дещо інша ситуація спостерігається у більш великих територіальних громадах, в США це такі, де налічується понад 250 тисяч мешканців. Так громади відмовляються від цього виду (слабка рада - мер) на користь форми «рада – керуючий», або іншого різновиду форми «рада – мер» – «рада – сильний мер». Так, форма «рада – мер» – «рада – сильний мер» виникла у США на початку ХХ сторіччя, як альтернатива різновиду «рада – слабкий мер». Доцільно зауважити, що «сильний» мер завжди обирається безпосередньо населенням. Так сильний мер наділений абсолютним правом контролю місцевої адміністрації, що полягає у призначенні і зміщенні посадових осіб. Таке право мер здійснює або одноосібно або за узгодженням з радою. Крім того сильний мер наділений широким спектром повноважень, серед яких: підготовка порядку денного для засідань ради, підготовка проекту бюджету, внесення його до ради та здійснення контролю за його виконанням. Також сильний мер має право вето на акти ради, яке може бути переборено лише кваліфікованою більшістю голосів членів ради [32]. Підводячи підсумки по різновиду форми місцевого самоврядування, для якої характерним є сильний мер, необхідно відмітити характерні ознаки самих рад. Так для них характерним є невелика кількість самої ради, як правило 7-9 членів. Сесії рад проводяться 2-3 рази на рік. Позачергові засідання, як правило, скликаються не часто, що пояснюється обмеженнями у компетенції рад. Різке звуження функцій муніципального представництва, яке має місце при формі «рада – мер», є ефективним тоді, коли мер успішно суміщає політичне та адміністративне керівництво. При цьому у мера, який має досвід вирішення господарських питань, можуть бути відсутні здібності політичного лідера [33, с. 47]. Однак, зважаючи на те, що «сильних» мерів обирає завжди народ, зазвичай трапляється навпаки: «політично сильні» керівники громад не мають об'єктивно необхідного професіоналізму для вирішення місцевих проблем, зокрема бізнесу. У теоретичній літературі Сполучених Штатів існує думка,



що головні менеджери типу «рада - сильний мер» в певній територіальній одиниці необхідні саме тому, що вони обмежують мера від вирішення економічних проблем. Допомагають зосередити його увагу на стратегічних питаннях, проблемах політичного розвитку та неформальних заходах, таких як зустрічі з мешканцями громад.

Найдавнішою формою міського самоврядування в США є «мер – муніципалітет», яку ще до початку ХХ сторіччя мали в основному всі американські міста. Така структура урядування схожа на загальнонаціональному рівні і рівні штату. Саме тут є виборний мер як голова виконавчої гілки влади та виборний муніципалітет, який представляє всі райони міста і становить законодавчу гілку. Мер призначає начальників міських служб та інших посадових осіб, яких іноді затверджує муніципалітет. Мер має право вето на постанови муніципалітету й часто відповідає за формування міського бюджету. Муніципалітет ухвалює постанови й закони міста, визначає розмір оподаткування на власність, а також розподіляє кошти серед міських служб [34, с. 105].

Досліджуючи форми місцевого самоврядування у зарубіжних країнах, також слід звернути увагу на систему «південно-німецької ради», яка у багато чому схожа з американською системою «сильний мер – рада». Така система характерна для земель Баден-Вюртемберг і Баварія. Главою виконавчого апарату й одночасно головою місцевої ради тут є бургомістр (обербургомістр), якого обирає населення з числа професіоналів, які висувуються на партійній основі [35, с. 47]. В Угорщині мер – політичний і адміністративний глава місцевого самоврядування, який відповідає за реалізацію місцевої політики. Мер має подвійну адміністративну функцію: виконує і місцеві, і державні адміністративні завдання, а також представляє раду як представницький орган [36, с. 135]. Так, на мера покладено наступні повноваження, які він реалізує при участі певних служб ради. Серед них: керування організацією місцевого самоврядування; прийняття рішень та контроль їх виконання; прийняття рішень з державних та адміністративних

питань; а також право делегування вказаних повноважень. За рекомендацією відповідального за службу, міський голова подає представництву проект внутрішньої організаційної структури, завдань та пріоритетів служби. Мер реалізує права роботодавців стосовно заступника міського голови, виконавчого директора та голови місцевого самоврядування. Крім того, у селах з населенням менше 3 тисяч міський голова може працювати громадських засадах. Заступник міського голови може бути обраний із складу представницького органу за поданням міського голови. Заступник міського голови виконує функції під керівництвом міського голови. У населених пунктах з населенням понад 3 тисячі посада була повністю оплачена. Насправді створення інституту заступників міського голови є політичною поступкою, зробленою представниками місцевого самоврядування. Наприклад, якщо мер представляє в раді партію меншості, він може призначити заступника мера з числа членів політичної більшості в представницькому органі [36, с. 137]. Єдиним органом виконавчої влади, який безпосередньо обирається радою, є типові представники європейських країн, таких як Австрія, Данія та Іспанія. У багатьох країнах Латинської Америки (Мексика) та деяких східних країнах (Єгипет) міська рада обирає керівника виконавчого органу (мера, старшого члена, професіонала). У цьому випадку орган виконавчої влади також може бути призначений згори замість того, щоб бути обраним. Наприклад, у Бельгії та Нідерландах мер (бургомістр) призначається главою держави за рекомендацією відповідної муніципальної ради. Призначення мера зверху полягає в тому, щоб підкреслити, що він є не лише головою місцевої адміністрації, а й агентом центральної влади, яка відіграє ключову роль у контролі над місцевою владою. Згідно з конкретними місцевими дослідженнями, мери часто думають, що вони представляють не центральний уряд, а муніципалітети. У всьому світі існує безліч посібників та путівників з цієї проблеми, вони випробували різні варіанти та отримали позитивний досвід та хороші результати у цій роботі. Тому, з огляду на характер посади мера сіл, селищ і

міст, виборці мають до нього високий рівень довіри та несуть персональну відповідальність за роботу парламенту та виконавчого комітету. Для здійснення децентралізації міський голова повинен мати власні здібності. Враховуючи недоліки, варто відзначити що на законодавчому рівні необхідно детальніше врегулювати процедуру застосування права «вето» на рішення ради та виконкому. У цьому випадку голова має можливість збалансувати представництво та адміністративну владу, а також має можливість гарантувати інтереси людей. Виконавчий комітет або будь-який інший орган не зможе виконувати цей обов'язок, оскільки він є похідним, відповідальним і знаходиться під контролем ради директорів і, отже, залежить від нього. У той же час можна буде створити уніфікований, ефективний та контрольований виконавчий орган, що включає державні та місцеві автономні уряди. Як і більшість науковців, вважаємо, що на сучасному етапі розвитку українського місцевого самоврядування рекомендується не знаходити поєднання «рада-сильний мер» та «рада-слабкий мер» одночасно в одному різновиді. Доцільним є розгляд рекомендації використовувати обидва типи, як вважають дослідники цієї сфери. Наприклад, цілком доцільним є надання територіальним громадам можливості вибору найкращого типу організації місцевої автономії, визначеної законодавством. При цьому варто відзначити позицію Г. Удовенка, який акцентував увагу на необов'язковості закріплення структурних та організаційних особливостей самоврядування, він мав на увазі встановлення певних меж, за рамки яких не повинні виходити органи місцевого самоврядування. Крім того вказував на потребу забезпечення права громадян самостійно визначати особливості управління місцевими справами» [37], що саме підтверджує можливість оптимального вибору територіальними громадами типу організації місцевої автономії, яка у даних умовах буде більш прийнятною.

Досліджуючи зарубіжний досвід, також можна розглянути досвід діяльності міського голови у Естонії та Франції. Варто при цьому звернути

увагу на систему місцевого самоврядування обох країн, враховуючи те, що Естонія це європейська пострадянська держава, а Франція є державою зі сталою системою управління. Так, муніципальна рада Естонії є представницьким органом місцевого самоврядування. Вона обирається шляхом таємного голосування строком на три роки на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Як і всюди, повноваження муніципальної ради встановлюються законом. Водночас Рада обирає голову, який не може бути мером, і заступника голови.

Так можна виділити основні повноваження голови Ради, серед яких:

- керування роботою ради та скликання, організація підготовки та проведення засідань ради;
- представництво місцевих органів влади та їх рад відповідно до закону, статутів місцевих органів влади та рішень ради;
- підписання постанов, та інших документів, які приймаються радою;
- виконання інших обов'язків, які покладені на нього законодавством або статутами місцевих органів влади [38, с. 85, 87].

Наступним аспектом, який досліджується є формування муніципалітету муніципальною радою. Основними повноваженнями муніципалітету є:

- Підготовка питання до обговорення радою на основі позиції муніципалітету та резолюцій ради;
- Вирішення та контроль питань місцевого значення, які визначені постановами ради та статутом муніципалітету;
- Вирішення та контроль питань місцевого значення, які не входять до безпосередньої компетенції ради;
- Представництво як юридичної особи місцевих органів влади в суді.

Мер є головою муніципалітету. Він обирається муніципальною радою строком на 3 роки, згідно норм закону, або положень муніципального статуту. При цьому мер не може бути головою ради, однак формує муніципальні органи влади. Основними повноваженнями мера є наступні:

- організація роботи муніципалітету та підготовка його засідань;
- представництво муніципалітету відповідно до повноважень, якими він наділений згідно закону, статуту або які надані йому безпосередньо радою;
- видання розпоряджень з управління внутрішньою діяльністю муніципалітету та відповідно його установ;
- підписання муніципальних постанов та наказів, а також інших процесуальних документів муніципалітету;
- подання списків членів муніципалітету та пропозицій щодо звільнення з посад членів муніципалітету на затвердження радою;
- Подання кандидатур на посади керівників муніципальних підприємств для затвердження радою;
- виконує інші обов'язки згідно із законом та муніципальним статутом [38, с. 92-93].

Таким чином можна говорити про структуру системи органів місцевого самоврядування, що діє в Естонії. Так вона включає: муніципальну раду, як представницький орган, яка обирається населенням на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування; муніципалітет – виконавчий орган ради, який формується цією радою. Крім того муніципальну раду очолює голова, який обирається радою зі свого складу. Так керівництво муніципалітетом здійснює обраний радою, відповідно до закону або муніципального статуту, мер, який не може бути одночасно головою ради. Структурні складові системи місцевого самоврядування Естонії діють на підставі норм закону та муніципального статуту, якщо інше не передбачено нормами закону [39, с. 92-96].

Зарубіжний досвід місцевого самоврядування Франції має таку ж систему місцевого самоврядування як і в Естонії. У Франції основним органом місцевого самоврядування є комуни, у яких наявні комунальна або муніципальна рада. Так, комунальна рада обирає голову, а також виконавчого й номінального голову: мера та помічників мера. Муніципалітет

є виконавчою владою комуни, яку формують мер та його помічники. При цьому комунальна рада може делегувати частину своїх повноважень муніципалітету. Однак, варто відзначити, що мер у деяких випадках є представником центрального уряду. Таку роль він виконує під час проведення та організації державних виборів [40, с. 285]. Так, відзначимо, що у вказаній системі голова комунальної ради та мер це дві несумісні посадові особи [41]. Якщо таку ситуацію порівнювати з Україною, то це пояснюється тим, що обидві посади, які наділені різним статусом, здійснюють повноваження, які згідно українського законодавства виконує одноособово сільський, селищний, або міський голова. У такому випадку мова йде не тільки про децентралізацію влади, а також і про деконцентрацію публічної влади, яка відповідає вимогам розвитку демократичного суспільства та держави в цілому, що обумовлюється розвитком місцевого самоврядування у такому руслі. Але є при цьому також і певні негативні моменти, які, на думку А.С. Шевченко та Л.В. Гапоненко, пов'язані з децентралізацією. Негативними аспектами є: здатність впливати на макроекономічну ситуацію на національному рівні ускладнюється; в контексті посилення акценту на місцевих політичних пріоритетах координація уповноважених повноважень зменшується, а реалізація національних планів сповільнюється; центральний уряд намагається уникати відповідальності у наданні державних послуг. спроби самоусунення центрального уряду самостійно вирішити та вирішити нагальні проблеми; зменшити координацію дій між центральними та місцевими органами влади та адміністративними регіонами; зусилля центрального уряду зберегти владу; соціальний та економічний розвиток адміністративних регіонів не збалансований; уповільнення національних планів Виконання уникнення центральними органами влади відповідальності за надання державних послуг населенню; недостатність власних фінансів, що призведе до неспроможності місцевих органів влади виконувати функції [42, с. 76]. Відзначимо, деконцентрація передбачає передачу повноважень від вищих органів державної ієрархії до нижчих. Отож, за позицією Ж. Веделя,

деконцентрація являє собою організаційний принцип, суть якого в тому, що значні владні повноваження передаються державним службовцям, які являють собою центральну владу на місцях, поставлені на чолі різних адміністративних округів або різних державних служб» [43, с. 135].

Таким чином, аналізуючи зарубіжний досвід розвитку місцевого самоврядування певних країн, та порівнюючи його з національним законодавством, можемо зробити наступні висновки. Отож, в сучасних умовах розвитку України досягнуто певного рівня децентралізації державної влади. Це відбувається шляхом розбудови місцевого самоврядування та конституційної реформи, яка певною мірою зменшує концентрацію владних повноважень у руках основної посадової особи держави – Президента України. Однак, зауважимо, що концентрація публічної влади в самому місцевому самоврядуванні, яка втілена в повноваженнях міського голови, є перепорою розвитку як місцевого самоврядування, так і громадянського суспільства. Враховуючи аналіз моделей місцевого самоврядування Естонії та Франції, в частині правового статусу місцевої громади, а у нашому випадку це міський голова, спостерігаємо невідповідність європейським стандартам та насамперед, потребує вирішення цього питання на рівні держави, в рамках Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», та обов'язково із залученням представників місцевого самоврядування європейських держав.

## Висновки до розділу 1

Акцентовано увагу на теоретико-правових засадах визначення поняття міського голови. Зосереджено увага на понятті та правовому статусі міського голови як суб'єкта місцевого самоврядування. Засади місцевого самоврядування в Україні визначені Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад» (2002 р.) та іншими законами та документами локального характеру. Голова територіальної громади є важливою ланкою в системі муніципального управління, що обумовлено його правовим становищем. Правове становище голови територіальної громади носить не тільки чисто юридичний характер, а й політичне спрямування, що дозволяє формулювати значення в структурно-функціональному аспекті. Від встановлення правового становища голів місцевих рад залежить система муніципального управління, забезпеченість прав людини на муніципальному рівні, та як наслідок здійснення державної політики на місцях. На правове становище голови територіальної громади безпосередньо впливає законодавче визначення поняття місцевого самоврядування, під яким в найзагальнішому сенсі розуміється діяльність населення територіальної громади самостійно або за допомогою органів місцевого самоврядування з вирішення питань місцевого значення. Таким чином, правовий статус голови територіальної громади може розглядатися як нормативно - закріплена та яка знаходиться під охороною держави, система статичного, функціонально-компетенційного, юрисдикційного, гарантійного та структурно-організаційного компонентів, елементи яких у своїй сукупності визначають правовий статус посадової особи територіальної громади як суб'єкта права і його правове становище в якості суб'єкта публічно-правових та інших відносин. Отож, доцільно виділяти такі компоненти в структурі правового статусу глави муніципального освіти, як



функціональний, юрисдикційний і статичний. Посада міського голови є визначальною в системі місцевого самоврядування в містах, який уособлює міську публічну владу, а тому викликає найбільші дискусії щодо складових елементів свого конституційно-правового статусу, як то порядок обрання, обсяг повноважень, особливості відповідальності та багато інших.

При здійсненні наданих повноважень, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед міською радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади міської ради. Висвітлено основні повноваження міського голови, перелік яких не є вичерпним. Так основними з них є: повноваження з організації роботи місцевої ради, сесій ради а також органів які вони утворюють (внутрішньо-організаційно-правові); повноваження, пов'язані із забезпеченням реалізації територіальною громадою форм безпосередньою (прямого) волевиявлення (електорально-організаційні); повноваження міського голови в галузі програмування розвитку територій місцевого самоврядування, бюджету та фінансування (інституційно-організаційні); розпорядчі та представницькі повноваження міського голови (управлінсько-організаційні та репрезентативно-організаційні); повноваження в галузі забезпечення законності, охорони прав та свобод людини і громадянина на території міської територіальної громади (вітально-організаційні); повноваження щодо здійснення контролю з боку міської ради за діяльністю голови (реординаційно-контрольні повноваження). Посадова особа місцевого самоврядування визначається як особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету Виділено основні ознаки посадової особи місцевого самоврядування: виконання функцій представника самоврядної влади; виконання організаційно-розпорядчих функцій;

виконання консультативно-дорадчих функцій. Проаналізовано основні принципи діяльності міського голови. Охарактеризовано загально-правові (законність, гласність, народовладдя) та спеціалізовані принципи діяльності міського голови (колегіальності, виборності, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, підзвітності та відповідальності тощо). Висвітлено зарубіжний досвід ролі та місця міського голови в організації муніципальної влади. Порівнюючи зарубіжний досвід з національним законодавством відзначаємо невідповідність європейським стандартам та насамперед, потребує вирішення цього питання на рівні держави, в рамках Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», та обов'язково із залученням представників місцевого самоврядування європейських держав.

## РОЗДІЛ 2

### ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ МІСЬКОГО ГОЛОВИ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ

#### **2.1 Поняття та класифікація функцій місцевого самоврядування та міського голови у вирішенні питань місцевого значення**

Активність жителів – членів територіальних громад, які здійснюють управління різними процесами, серед яких: політичні, економічні та соціально-культурні, на певній території та самостійно вирішують питання місцевого значення, визначає сутність місцевого самоврядування. Так, територіальні громади мають бути зацікавлені у вирішенні складних правових завдань у вказаних сферах для досягнення ефективного розвитку місцевого самоврядування.

Крім того у досягненні таких високих завдань також має бути зацікавлена держава, яка створює законодавчу основу організації та функціонування місцевого самоврядування. Діюче нині законодавство закріпило статус територіальних громад, як первинних суб'єктів муніципальної влади та основних носіїв функцій та повноважень місцевого самоврядування, що сприяло зміцненню їх правового статусу. Саме таке поняття визначено нормами Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Це нерозривно пов'язано з демократизацією державного і громадського життя, розвитком в Україні інститутів громадянського суспільства та правової держави, що об'єктивно призводить до самообмеження держави, прерогатив державної влади та органів, які її реалізують на користь інших суб'єктів політичної системи, а також детермінує визнання та легалізацію державою інших, недержавних інтересів, які продукують локальні соціальні утворення - територіальні громади.

Слід зазначити, що вивчення муніципально-правових явищ було б неповним, статичним без з'ясування функціональних аспектів місцевого самоврядування. Системний та структурний аналізи, хоча й є достатньо універсальними підходами, не вичерпують усіх загальнонаукових методів пізнання місцевого самоврядування, яке потребує також функціональної характеристики, оскільки іманентною якістю будь-якої системи поряд із виникненням та розвитком є її функціонування.

Тому вагоме місце в системі методів наукового пізнання місцевого самоврядування має метод функціонального аналізу. Адже ключовим поняттям, за допомогою якого розкривається зміст і сутність системи місцевого самоврядування, є муніципальна влада, діяльність щодо її здійснення, функції. Фактично у широкому розумінні систему місцевого самоврядування й утворюють різні організації, інститути, установи набуття муніципальної влади, боротьби за її утримання, використання, організацію та функціонування. А те, як ця влада здобувається, як легально функціонує у загальному смислі й становить зміст системи місцевого самоврядування, а звідси - детермінує систему її функцій.

Обсяг, характер і зміст діяльності суб'єктів системи місцевого самоврядування - територіальних громад, окремих жителів - членів цих територіальних громад, їх мікро територіальних об'єднань, органів та посадових осіб місцевого самоврядування розкриває функціональний аналіз місцевого самоврядування. Саме такий аналіз дозволяє проникнути у політико-правову природу місцевого самоврядування як виду публічної влади. Тільки за допомогою поняття функцій надається конкретна визначеність цього феномена конституційного права. Лише визначивши функції місцевого самоврядування, можна уявити, яку роль вона відіграє у механізмі вирішення питань місцевого значення та надання публічних послуг населенню, громадянському суспільству, політичній системі суспільства, конституційному механізму взагалі та яке її соціально-політичне призначення.

Питання функцій місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства є досить актуальним в контексті стрімкого розвитку суспільних відносин та трансформації політичної системи України. Трансформаційні процеси, які активно відбуваються в Україні, викликають необхідність переосмислення сутності та призначення місцевого самоврядування, що в першу чергу реалізується через його функції. Відзначимо, функції місцевого самоврядування є відображенням його політичної природи, а також показником рівня його розвитку та напрямку реалізації [44].

При цьому обґрунтованою є позиція О.В. Батанова, який зазначає, що повною мірою визначивши функції муніципальної влади, можна уявити, яку роль вона відіграє у механізмі вирішення питань місцевого значення та надання публічних послуг населенню, у громадянському суспільстві, політичній системі суспільства, конституційному механізмі взагалі та яке її соціально-політичне призначення [45, с. 369].

Так, як місцеве самоврядування є, насамперед, механізмом здійснення управління на суспільство, отже, питання напрямів здійснення даного впливу є принциповим та необхідним в контексті становлення громадянського суспільства. Реалізація функцій місцевого самоврядування повинна відображати реалізацію забезпечення стабільності та упорядкованості відносин на місцевому рівні, а також гарантування конституційного права громадян на місцеве самоврядування, тобто можливість вирішувати питання місцевого характеру самостійно.

Важливим також є врахування міжнародного впливу на розвиток функцій місцевого самоврядування, у тому числі функцій міського голови, як з точки зору теоретичного розвитку так і практики їх реалізації. Отже, у 2008 р. було прийнято Європейську хартію міст – II (Маніфест нової урбаністики), метою якої став процес адаптації функцій та діяльності місцевого самоврядування до умов сучасності. Зміст маніфесту включав аспекти стосовно того, що міське планування, розвиток і управління має призвести до

створення: міста, для якого центральний пріоритет матимуть інтереси і потреби громадян; концепції сталого розвитку міст з урахуванням місцевих та глобальних змін у навколишньому середовищі; згуртованих міст, які прагнуть розвивати максимально можливу соціальну згуртованість всередині та між собою; сучасних міст як центрів науки і культури, освіти та інновацій, творчої різноманітності [46]. Тобто на міжнародному рівні формується чітка позиція щодо переосмислення змістовного наповнення та функціонального призначення місцевого самоврядування у відповідь на динаміку суспільних, політичних, економічних відносин як в кожній окремій країні, так і у всьому світі. Враховуючи вищезазначене, варто відзначити, що становлення громадянського суспільства потребує розробки новітніх підходів і до розуміння функцій місцевого самоврядування, тому надзвичайно важливим питанням в контексті визначення сутності місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи є дослідження його функціонального арсеналу.

Так, з позиції А.О. Глипка, функціями місцевого самоврядування є основні напрями та орієнтири діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення в межах, що базуються на положеннях Конституції і законів України. В силу свого специфічного статусу, органи місцевого самоврядування мають надзвичайно широкий спектр функцій, від реалізації яких залежить ефективність місцевого самоврядування в цілому [44]. Дискусійним в науці є питання класифікації функцій місцевого самоврядування. Так, О.А. Котельникова подає такий перелік функцій місцевого самоврядування, який містить: забезпечення участі населення у вирішенні місцевих справ (питань); управління місцевою муніципальною власністю і фінансовими засобами; забезпечення розвитку відповідної території; соціально-культурне, комунально-банківське й інше обслуговування населення: охорона громадського порядку, забезпечення режиму законності на відповідній території; захист інтересів і прав місцевого самоврядування [47, с.81-82]. Однак, на думку А.О. Глипка, з якою можна

погодитись, дана позиція є не дуже вдалою, оскільки автор перелічує не самі функції, а змістовне наповнення окремих функцій. Отож, забезпечення участі населення у вирішенні місцевих справ входить до змісту політичної функції, забезпечення режиму законності на відповідній території реалізується за допомогою правоохоронної функції місцевого самоврядування.

Досліджуючи функції місцевого самоврядування, звертаємось до позиції Б.А. Руснак, яка характеризує змістовне наповнення функцій більш вдало. Так, з позиції вченої, політичні функції забезпечують реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами та полягають у формуванні (обранні) громадянами органів місцевого самоврядування. Економічні функції включають розгляд і вирішення економічних питань місцевого значення, у тому числі діяльності щодо утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, а також здійсненні контролю за їх діяльністю; у виконанні програм економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо. Соціальні і культурні функції проявляються у вирішенні різноманітних соціально-культурних питань місцевого значення, реалізації програм соціально-культурного розвитку, управлінні закладами освіти, охорони здоров'я, культури, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам, створенні умов для розвитку культури, сприянні відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесл тощо. Змістом екологічної функції є створення місцевих програм та участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля [48, с. 63-64].

В той же час перелік вищевказаних функцій не є вичерпним, та потребує подальшого аналізу та вдосконалення їх змістовного наповнення та класифікації. У зв'язку з цим, відзначимо позицію Т.І. Гудзь, який виділяє поміж функцій місцевого самоврядування також правоохоронну функцію та вказує на її змістовне наповнення та значення. На думку вченого, на даному етапі муніципального розвитку реалізація правоохоронної функції місцевого

самоврядування в Україні здійснюється у чотирьох правових формах діяльності: установчій, нормотворчій, правозастосовчій та контрольній [49, с. 75]. Однак, є й інші обґрунтування щодо правоохоронної функції. Так, А.О. Гливіка пропонує вказану функцію визначати, як функцію правопорядку, що є більш доцільним, оскільки діяльність із забезпечення правопорядку безпосередньо включає в себе правоохоронну діяльність місцевого самоврядування. Функція правопорядку є однією із основоположних функцій місцевого самоврядування, адже органи місцевого самоврядування приймають рішення, які є обов'язковими для відповідної територіальної громади та є результатом нормотворчого провадження органів місцевого самоврядування, адже саме вони безпосередньо забезпечують життєдіяльність територіальної громади. На думку А.О. Гливіка, в умовах трансформації політичної системи України повинна розвиватися і така функція місцевого самоврядування як функція правопорядку шляхом удосконалення конкретних форм її реалізації. В сучасних умовах, основною проблемою удосконалення практичного втілення доктринальних положень нормотворчого провадження органів місцевого самоврядування як однієї із фундаментальних форм реалізації функції правопорядку є відсутність законодавчого закріплення переліку стадій та вимог до їх здійснення. Проект Закону «Про нормативно-правові акти» є способом вирішення даного питання. Але, зараз відсутній єдиний нормативно-правовий акт, що визначав би правила законодавчої техніки, які повинні застосовуватися при підготовці нормативно-правових актів. Таким чином, виникають проблеми в ході реалізації функції правопорядку в цілому, так як якість рішень органів місцевого самоврядування (посадових осіб) безпосередньо впливає на якість та ефективність реалізації народовладдя.

Також актуальним є розвиток соціальної функції місцевого самоврядування. В даному аспекті цікавою та слушною є позиція І.В. Дробуш, яка вказує, що саме реалізація соціальної функції місцевого самоврядування яскраво демонструє диспозитивний метод, оскільки в



чинному законодавстві відсутній вичерпний перелік питань місцевого значення, а, враховуючи природу місцевого самоврядування, його соціальну спрямованість, пріоритетність соціальної функції та різноманітність способів та засобів її реалізації, які залежать від того, хто її реалізує, та на якому територіальному рівні, закріпити такий перелік є неможливим та немає в цьому об'єктивної потреби [50, с. 95]. Соціальна функція місцевого самоврядування – це одна із точок відліку становлення громадянського суспільства та соціальної держави, оскільки ефективність місцевого самоврядування проявляється у тому, наскільки впорядкованою є соціальна сфера життя суспільства.

В умовах трансформації місцевого самоврядування важливого значення набуває розвиток новітніх функцій, які мають вплив на ефективний та стабільний розвиток територіальних громад та місцевого самоврядування в цілому. Так потребує уваги інформаційна сфера, а як результат – інформаційна функція місцевого самоврядування. На даному етапі розвитку інформаційного суспільства та новітніх технологій, саме інформація стає вагомим засобом впливу. При цьому місцеве самоврядування не є виключенням. Правові засади беруть свій початок саме з конституційних норм, які регламентують гарантії кожній людині та громадянину право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб. Враховуючи це, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування повинні бути доведені до відома громадськості згідно норм законодавства. Отже, своєчасне інформування впливає на чинність відповідного документу та забезпечення конституційних прав громадян. Не менш важливою у питаннях розвитку місцевого самоврядування є інноваційна сфера. Тому, доцільним вважаємо наявність також інноваційної функції, без наявності якої неможливо у сучасних умовах здійснювати якісне та ефективне управління. Інноваційна функція місцевого самоврядування передбачає застосування органами місцевого самоврядування сучасних методів управління, забезпечення розвитку

територіальної громади постійне удосконалення життя членів територіальної громади. Функціональна та складова інновацій в органах місцевого самоврядування, зокрема управлінських інновацій у міських радах, має низку суттєвих аспектів:

-інновації є каналом втілення в управлінську практику досягнень людського інтелекту, сучасних соціальних практик, результатів нових інформаційних технологій, що сприяє інтелектуалізації управлінської діяльності, підвищенню її наукоємності, реалізації закономірностей інтелектуалізації управлінської діяльності;

- за допомогою інновацій розширюється коло управлінських функцій органів місцевого самоврядування та якість їх реалізації, що сприяє задоволенню потреб кожної людини і суспільства загалом;

- інновації дають можливість залучати до управління нові ресурси, здійснювати управлінські функції з меншими затратами праці, ресурсів, часу;

- концентрація інновацій в управлінській сфері допомагає привести структуру та суть місцевого самоврядування у відповідність із структурою соціальних потреб постіндустріального суспільства, що за своєю природою є інноваційним [51, с. 14]. Таким чином саме інновації є тим основним важелем якісного та ефективного розвитку як в цілому місцевого самоврядування так і його структурних складових, у тому числі територіальних громад, що є особливо актуальним у сучасних умовах трансформації системи місцевого самоврядування.

Як бачимо існує достатньо великий перелік функцій місцевого самоврядування, однак не має чіткого переліку класифікації та систематизації їх на законодавчому рівні. У наукових колах мають місце дискусії стосовно вказаного питання, які мають різне змістовне наповнення та обґрунтування, але кожна позиція при цьому заслуговує на увагу та потребує поваги, адже вказані позиції доводяться певними фактами та законодавчими обґрунтуваннями. Однак, необхідно вказати, що предметом дослідження є саме функції міського голови, який є складовим елементом

структури органів місцевого самоврядування, та головною посадовою особою територіальної громади. Враховуючи правовий статус міського голови, необхідним є також визначення основних його функцій. Дослідники сфери муніципального права в основному аналізували та аналізують функції місцевого самоврядування, а функціям міського голови приділено зовсім мало уваги, що потребує удосконалення та подальшого доопрацювання. Так, вирішуючи питання щодо функцій міського голови потрібно вказати, що вони є важливим елементом конституційно-правового статусу міського голови. Отже, функції міського голови сприяють більш глибокому проникненню в політико-правову природу статусу міського голови, а саме його діяльності, при цьому більш повно розкриває характер, зміст та обсяг його діяльності. Враховуючи загальні положення функцій місцевого самоврядування, необхідним є визначення поняття функцій міського голови у вирішенні питань місцевого значення. Так, функціями міського голови є основні напрями та види діяльності міського голови, за допомогою яких він виражає волю та інтереси територіальної громади, забезпечує її якісне та ефективне функціонування за допомогою вирішення питань місцевого значення, а також забезпечує взаємодію громади з державою (її органами), органами місцевого самоврядування на підставі норм діючого законодавства.

Характеристика основних напрямів та видів муніципальної діяльності міського голови дає можливість зробити висновок про те, що комплекс функцій його діяльності утворює певну структурну систему, яка має відповідні рівні, елементи якої спрямовані на вирішення окремих завдань місцевого самоврядування. В цілому ж вона має на меті здійснення міським головою в широкому розумінні права територіальної громади на місцеве самоврядування. Відзначимо, що перелік функцій, які здійснює міський голова, дуже широкий. Актуальним питанням є саме класифікація функцій міського голови та зазначення її критеріїв. Вибір критеріїв класифікації є визначальним в побудові системи функцій міського голови. Так критеріями класифікації є основні елементи діяльності міського голови, адже

повноваження відповідних органів (посадових осіб місцевого самоврядування) формуються виходячи з його функцій та для їх реалізації. Враховуючи вищевказане, маємо відзначити основні елементи діяльності міського голови, до яких відносимо: об'єкти, суб'єкти, способи, засоби та методи за допомогою яких міський голова здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення, а також в цілому для стабільного розвитку місцевого самоврядування в умовах трансформації системи місцевого самоврядування у сучасних умовах.

Розглянемо критерії класифікації функцій міського голови:

1. За об'єктами, а саме цілями та завданнями муніципальної діяльності, предметами відання, якими є певні сфери місцевого життя. До таких сфер, насамперед, відносять: економічну, політичну, культурну, екологічну, соціальну. Умовно поділяють вказані функції за сферами їх реалізації на внутрішні та зовнішні.

2. За суб'єктами, відповідно до демографічних, соціально-економічних та правових особливостей здійснення міського самоврядування. Цей критерій дозволяє виділити систему територіальних функцій, серед яких: функції міських голів малих, середніх і великих міст України та функції голів міст Києва та Севастополя, які володіють спеціальним статусом

3. За способами, засобами та методами муніципальної діяльності міського голови виділяють, зокрема, систему функцій, серед яких певне місце займають технологічні функції, які містять: процесуально-організаційні та процесуально-правові функції міського голови. Мова йде про функції, які спрямовані на практичне здійснення муніципальної діяльності вказаним суб'єктом, виходячи з його повноважень. Серед цих функцій: інформаційна, інноваційна, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова та інші технологічні функції, перелік яких не є вичерпним.

Важливе місце серед функцій міського голови посідають політичні функції. Особливістю цих функцій в тому, що вони реалізуються міським головою спільно з іншими суб'єктами місцевого самоврядування (радою, її

виконавчим органом, територіальною громадою і т. д.). Відзначимо, політичний аспект у діяльності міського голови, як і в діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування, не знайшов свого належного відображення та закріплення в чинному законодавстві України, при цьому винятком є виборче та референдне законодавство. Отже, він належить до найбільш спірних та проблемних питань конституційного права. Разом з тим, виокремлення таких функцій та їх класифікація по сферах їх реалізації (на місцевих виборах, при ініціації та проведенні місцевих референдумів), як вважається, є прагматичним та обґрунтованим. Так у вітчизняній літературі вказується, діяльність суб'єктів публічно-владних відносин фактично не виокремлюється, що потребує більш детального опрацювання.

Отже, політична функція міського голови опосередкована і повністю збігається з політичною функцією територіальної громади. Вказане обумовлено тим, що міський голова є її головною посадовою особою і представляє територіальну громаду у повному обсязі. Так, О. Батанов відзначає, що політична функція територіальних громад виявляється у забезпеченні реалізації громадянами - членами територіальних громад конституційного права приймати участь в управлінні державними і суспільними справами [52]. Щодо цього слушною є думка В. Бойцова, який зазначає, що територіальні колективи громадян задовольняють широке коло спільних інтересів саме у сфері політичних відносин, що характерно для періоду виборчих кампаній [53]. Отже, вказана функція передбачає формування членами територіальної громади представницьких та інших органів місцевого самоврядування [54]. При цьому важливим є процесуально-організуюча роль міського голови і очолюваних ним: ради та її виконавчого органу. Спільність політичної функції відповідної територіальної громади та міського голови спостерігаються також в забезпеченні проведення місцевого референдуму та реалізації його результатів, що регламентовано нормами п. 12, 3 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Отже, міський голова, здійснюючи

місцеве самоврядування на підвідомчій йому території, виконує певні функції політичного характеру. Вказану функцію міський голова здійснює як одноосібно, так і у взаємодії з територіальною громадою, а також іншими суб'єктами місцевого самоврядування.

В сучасних умовах не менш важливе значення має економічна функція, що є визначальним в умовах переходу до ринкових відносин. Отже, в цих умовах зростає роль та значення економічної функції міського голови. Вона закріплюється в чинному законодавстві та має прояв:

а) у розгляді та вирішенні економічних питань місцевого значення, насамперед, в діяльності по створенню підприємств, установ і організацій, які належать до комунальної власності міської територіальної громади, а також у здійсненні контролю за їх діяльністю;

б) у внесенні проектів економічного розвитку міста на розгляд міської ради та виконанні прийнятих програм соціально-економічного та культурного розвитку.

Ефективність здійснення економічної функції залежить від проведення своєчасних, послідовних та ефективних економічних реформ у державі і, як наслідок, від реальної наявної фінансової бази міського самоврядування.

З економічною функцією пов'язана соціальна, яка також є вирішальною у розвитку територіальних громад міста. Від рівня економічного розвитку певного міста безпосередньо залежать рівень і якість життя його населення. У теорії надання соціальних послуг у місцевому самоврядуванні акцентується увага на здійсненні органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами основного завдання, як от організації обслуговування населення, що на практиці виявляється у наданні соціальних послуг мешканцям територіальної громади. Таким чином, основна мета муніципальної діяльності з упорядкування життя мешканців територіальних громад лежить в основі соціальної функції місцевого самоврядування та її посадових осіб, у тому числі міських голів. Така діяльність є центральним напрямом діяльності органів та посадових осіб

(міського голови) місцевого самоврядування, оскільки воно реалізує повсякденні запити та інтереси населення певної територіальної громади [55].

Те, що Україна є соціальною державою, закріплено нормами діючої Конституції України. При цьому політика держави спрямована на створення умов, які забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини. Місцеве самоврядування у такій державі також повинно бути соціальним. Важливу роль в реалізації соціальної політики на локальному, місцевому рівні безпосередньо здійснює міський голова. Соціальна функція його являє собою основні напрями і види діяльності в соціальній сфері. Зміст соціальної функції міського голови відображає взаємозв'язок і взаємодію із соціальними функціями інших суб'єктів місцевого самоврядування, а також часто виявляється в їх сумісних діях. Так проявом вказаного взаємозв'язку є питання надання допомоги малозабезпеченим верствам населення, особам з інвалідністю, сім'ям загиблих військовослужбовців і т. д.

Здійснюючи аналіз соціальної діяльності органів місцевого самоврядування України, можна побачити, що міський голова як представник територіальної міської громади відіграє визначальну роль в реалізації соціальної політики місцевої ради та її виконавчого органу. Фактично він реалізує на практиці соціальну політику в суспільстві та державі в цілому, що є особливо актуальним у сучасних умовах розвитку державності.

За допомогою здійснення культурних функцій міським головою реалізується муніципальна діяльність міського голови в духовній сфері розвитку територіальної громади міста. Зазначені функції є основними напрямками діяльності міського голови у вирішенні культурних питань місцевого значення. Виразом цієї функції є участь міського голови в організації та проведенні різних фестивалів, конференцій, семінарів, виставок, у відкритті різнопланових центрів та установ, які спеціалізуються у

вирішенні культурних питань тощо. Ця функція є не менш пріоритетною для розвитку територіальної громади міста.

Відзначимо, місцева культурна політика, не тільки сприяє економічному розвитку території певного міста, а й формулюванню почуття єдності і спільності її жителів. Вказане відображає соціально-правову парадигму локальної (місцевої) демократії та лежить в її основі, а також здійснює вплив на них. Така політика може стати потужним інтеграційним чинником, за допомогою якого будуть полегшені й активізовані процеси залучення населення до участі в управлінні справами територіальної громади міста, причому одним із позитивних проявів такої участі стане активізація соціального відродження і реабілітації найменш захищених верств населення. А, отже, і привернення значної уваги до питань культури з боку міського голови, органів місцевого самоврядування, пріоритетне фінансування й авансування культурної діяльності через відповідні асигнування з місцевого бюджету, залучення різними правовими способами, як от, податковими пільгами підприємницьких структур до участі у становленні локальних культурних традицій, розвитку різних форм мистецтва та культурної творчості, є не тільки виправданим, а й визначає міського голову як культурного лідера місцевого самоврядування (територіальної громади міста).

В умовах сталого розвитку та глобальної екологічної кризи важливе значення також на місцевому рівні має екологічна функція міського голови. Правовим підґрунтям цієї функції є конституційні норми, зміст яких полягає у закріпленні права кожного на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище. Функція міського голови щодо захисту навколишнього природного середовища виражається в його участі як повноважного представника міської територіальної громади у підготовці різних програм місцевого, регіонального та загальнодержавного значення по захисту навколишнього середовища. Здійснюючи аналіз функцій міського голови у вирішенні питань місцевого значення, відзначимо, що політична, економічна,



соціальна, культурна та екологічна функції міського голови є аналогічними внутрішнім функціям держави та мають об'єктивний характер. Вони спрямовані, перш за все, на вирішення питань місцевого значення. Однак держава має не тільки внутрішні, а також зовнішні функції, які направлені на вирішення питань функціонування держави на міжнародній арені, у тому числі у відносинах між державами та з міжнародними організаціями. Виходячи з цього можливо виокремити також зовнішні функції міського голови. Вони знаходять прояв у Законі України «Про місцеве самоврядування» (п. 14 п. 3 ст. 42). Відповідно до законодавчих положень міський голова представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет не тільки у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності, громадянами, але й у міжнародних відносинах відповідно до законодавства. Зовнішньоекономічна функція міського голови виражається в укладанні згідно норм закону порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт та надання послуг, яких потребує територіальна громада, в організації спільних підприємств, створенні вільних економічних зон та територій пріоритетного розвитку.

Ініціація, організація та проведення різних наукових і науково-практичних конференцій, засідань, слухань з актуальних проблем розвитку міської територіальної громади і міського господарства за участю представників органів місцевого самоврядування як України, так і зарубіжних країн, міжнародних міжурядових і неурядових (у тому числі неурядових організацій місцевих влад) організацій, підприємницьких структур і т. ін., а також фестивалів, Днів дружби з жителями поріднених міст та інших культурно-масових і просвітницьких заходів є проявом зовнішніх соціальних та культурних функцій міського голови.

Також для зовнішніх функцій міського голови характерна зовнішня екологічна функція, яка зростатиме з року в рік, що обумовлено наявними

екологічними проблемами різного рівня, у тому числі транскордонного та міжнародного, що потребує невідкладного рішення що має значення як для нинішнього так і майбутнього поколінь.

Виходячи з класифікації функцій держави, до зовнішніх функцій міського голови також відносять і оборонну функцію, так як захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є однією із найважливіших функцій держави і справою всього Українського народу, передбачено конституційними нормами. Крім того здійснення оборонної функції міським головою обумовлено також нормами інших законів, серед яких профільний Закон «Про місцеве самоврядування» та Закон України «Про загальний військовий обов'язок та військову службу». Нормами вказаних актів закріплено покладення на міських голів, у тому числі, здійснення владних повноважень в сфері оборони, також організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільною обороною, на відповідній території. Це належить до компетенції міських голів. Отже, органи місцевого самоврядування в особі його міського голови та виконавчого органу міської ради спільно з військовими комісаріатами забезпечують на своїй території дотримання всіма громадянами положень профільного законодавства, сприяючи державі у виконанні її оборонної функції.

Керуючись практичною діяльністю органів місцевого самоврядування, а також аналізом профільного законодавства, можливим є виокремлення технологічних функцій міського голови, які набувають більшої актуальності у зв'язку зі створенням оптимальної моделі місцевого самоврядування. Однією з найбільш важливих проблем на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування є проблема інформаційного забезпечення муніципальних відносин. Проявом інформаційної функції міського голови є інформування місцевих жителів про свою роботу, а також про роботу очолюваних ним ради та її виконавчого органу. Крім того особливого значення набуває форма

(спосіб) передачі інформації - відповідно до організаційно-правової форми (наприклад, звіти міських голів про свою діяльність, муніципальні слухання, різні інформаційні конференції), а також до характеру передачі (документальна або усна, ЗМІ). Інформаційна діяльність міського голови може здійснюватися у формі оприлюднення рішень та розпоряджень шляхом їх публікації в місцевих газетах. Вказана функція може також реалізовуватися шляхом створення і розвитку локальних інформаційних мереж органів місцевого самоврядування. Отже, подальша активізація інформаційних процесів у місцевому самоврядуванні, сприяє реалізації інших функцій міського голови, що, у свою чергу, створює умови для дієвої та ефективної системи локальної демократії в Україні.

Не менш важливими функціями міського голови у вирішенні питань місцевого значення є бюджетно-фінансова та контрольна функції. Варто вказати, що задоволення потреб населення у першу чергу залежить від фінансової самодостатності території. Діяльність міського голови по забезпеченню підготовки до розгляду радою проекту місцевого бюджету та звіту про його виконання виражає бюджетно-фінансову функцію. Міський голова також є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (зокрема, валютних) коштів, які він має використовувати тільки за призначенням (пп. 13 п. 3 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [3].

Важливими складовими контрольної функції міського голови є захист прав і законних інтересів громадян - членів відповідної територіальної громади, контроль за виконанням бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку міста. Вона також сприяє вирішенню як місцевих, так і загальнодержавних питань забезпечення законності й охорони правопорядку [56]. Окрім виокремлених функцій, міський голова здійснює функції, які віднесено виключно до його компетенції: представляє територіальну громаду у відносинах з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами установами та організаціями;

головує на пленарних засіданнях міської ради; очолює виконавчий комітет міської ради [56].

Таким чином функції міського голови мають різні класифікації, що дозволяє розкрити їх широкий діапазон та обґрунтувати сутність та зміст. Відзначимо, зовнішні і внутрішні функції міського голови постійно знаходяться в тісному взаємозв'язку і взаємозалежності, здійснюються в межах єдиної функціональної діяльності та обумовлені самоврядною природою локальної демократії. Зовнішні його функції є похідними від внутрішніх проблем і завдань, вирішення яких є завданням місцевого самоврядування. Спільна спрямованість зовнішніх та внутрішніх функцій направлена на вирішення питань місцевого значення, які виникають у певних галузях місцевого життя.

## **2.2 Особливості реалізації функцій міського голови у взаємодії з міською радою та її виконавчими органами**

Досліджуючи питання реалізації функцій міського голови у вирішенні питань місцевого значення, передусім необхідно проаналізувати правовий статус міського голови, правову основу його діяльності, що було розглянуто у попередніх розділах. Керуючись нормами Закону України «Про місцеве самоврядування», необхідно зосередити увагу насамперед на основних повноваженнях органів місцевого самоврядування. Виходячи з цього можна простежити їх взаємодію. У першу чергу мова йде про міського голову, міську раду та виконавчий комітет міської ради. Результатом аналізу вказаних повноважень вбачається вирішення питання стосовно визначення головного у територіальній громаді, а саме хто з вказаних органів наділений широким спектром повноважень щодо вирішення питань місцевого значення. Отже, варто в першу чергу зосередитися на законодавчій базі, де визначаються основні повноваження вказаних суб'єктів місцевого

самоврядування. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження органів місцевого самоврядування закріплено згідно з принципом розподілу владних функцій, а саме: окремо визначається компетенція самих органів – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, окремо посадових осіб місцевого самоврядування – сільського, селищного, міського голови. Щоб визначити головного, треба мати не аби які аргументи, які обґрунтовують вищевказане. Так, під обсягом повноважень прийнято розуміти сукупну кількість прав та обов'язків конкретного суб'єкта владних повноважень, що визначають його правий статус, ступінь компетенції та місцезнаходження в ієрархії відповідних органів. При визначенні обсягу повноважень до уваги беруться не тільки кількість самих компетенцій, але й кількість сфер, галузей суспільного життя, на які вони поширюються. Отже, розглянемо повноваження депутатів міських рад, яких деякі представники територіальної громади вважають головними, пояснюючи це більшою кількістю та обрання народом. Крім того, деякі представники громади також розглядають депутатів як осіб, які мають можливість на законних підставах входити до владних кабінетів та направляти депутатські звернення та запити для вирішення важливих питань місцевого значення. Враховуючи практику діяльності депутатів міських рад, відзначимо, що дійсно, депутати, відвідують певні компетентні для вирішення питань місцевого значення органи з відповідними проханнями та клопотаннями представників територіальної громади, а саме своїх виборців. Депутати здійснюють при цьому так би мовити законний тиск на представників органів державної влади, крім того вони мають певний обсяг повноважень, який дозволяє знаходити оптимальні шляхи вирішення питань місцевого значення. До вказаних повноважень депутатів міських рад відноситься:

- Внесення питань до порядку денного ради та її виконавчих органів;

- Внесення проектів рішень до ради, а також змін і доповнень до проектів, внесених іншими авторами;
- Внесення проектів рішень в органи ради (виконком, виконавчі органи, постійні, тимчасові контрольні комісії, інші комісії тощо);
- Прийняття участі з правом ухвального голосу в пленарних засіданнях ради, засіданнях її постійних комісій, а також з правом дорадчого голосу у засіданнях органів ради, до складу яких депутат не входить;
- Пропонування зміни та\чи доповнення щодо порядку денного, черговості розгляду питань радою, чи будь-яким утвореним нею органом;
- Ініціювання недовіри сільському, селищному, міському голові; розпуск будь-якого утвореного радою органу та\чи звільнення відповідних посадових осіб місцевого самоврядування; подання звіту чи інформування органів ради, їх посадових осіб, а з питань, віднесених до відання ради – будь-яких інших посадових\службових осіб, у тому числі керівників комунальних підприємств, установ та організацій.

Як бачимо, депутати, у тому числі міських рад, мають досить вагомі та широкі повноваження, проте варто акцентувати увагу на тому, що депутати, у тому числі міських рад, здійснюють свою діяльність не на постійній основі, тобто не щоденно займаються безпосередньо депутатською діяльністю. Мається на увазі, що депутати міської ради, не поривають свою виробничу або службову діяльність. Виключенням є депутат, який обраний секретарем ради. У цьому випадку він працює на постійній основі та щоденно. Крім того, поясненням того, що депутати не є головними у територіальній громаді є те, що значна кількість повноважень, які вони здійснюють колегіально, належить відповідній раді (виходячи з предмету дослідження – міській раді), як представницькому органу, до складу якого вони входять [57].

Наступним кроком аналізу є оцінка повноважень міських рад. Відзначимо, що на законодавчому рівні застосовано дуалістичний підхід щодо визначення повноважень міських рад. Мається на увазі наявність у рад власних та делегованих державою повноважень. Такі критерії визначено

Законом України «Про місцеве самоврядування». Суть повноважень міської ради полягає у тому, що вони вирішуються виключно на пленарних засіданнях ради. Тобто безпосередньо ради не щодня здійснюють належні їм повноваження, а отже, повноваження ради є обмеженими у часі незалежно від сфер діяльності та які вони поширюються та незалежно від кількості самих повноважень. Крім того, важливою особливістю є те, що ухвалені радою рішення, не можуть втілюватися у життя, тобто підлягати виконанню без участі інших спеціально створених органів місцевого самоврядування. Такими органами є виконавчі органи ради.

Продовжуючи досліджувати взаємозв'язок міського голови з міською радою та виконавчими органами, доцільним є аналіз безпосередньо повноважень міського голови. Повноваження міського голови закріплено ч. 4, ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Так, повноваженнями міського голови є:

- Організація, в межах, визначених законом, роботи відповідної ради та її виконавчого комітету; керівництво апаратом ради та її виконавчим комітетом;
- підписання рішень ради та її виконавчого комітету; забезпечення виконання рішень міської ради, її виконавчого комітету;
- внесення на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;
- внесення на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету міської ради;
- внесення на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України;
- скликання сесії ради, внесення пропозицій та формування порядку денного сесій ради і головування на пленарних засіданнях ради;

- забезпечення підготовки на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднення затверджених радою програм, бюджету та звітів про їх виконання;

- призначення на посади та звільнення з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім випадків передбачених частиною другою статті 21 Закону України «Про культуру»;

- розпорядження бюджетними коштами, використання їх лише за призначенням, визначеним радою;

- представлення територіальної громади, ради та її виконавчого комітету у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;

- укладення від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договорів відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подання їх на затвердження відповідної ради;

- видає розпорядження у межах своїх повноважень тощо.

Отже, аналізуючи повноваження міського голови, бачимо, широкий спектр повноважень вказаної посадової особи місцевого самоврядування, а також з цього слідує логічне продовження, що постійна та щоденна влада зосереджена саме в руках голови, у нашому випадку – міського голови.

Повноваження виконавчого комітету (виконкому) також передбачено профільним Законом «Про місцеве самоврядування», вони поділяються на два види, серед яких: власні та делеговані. Власні повноваження належать до компетенції органів місцевого самоврядування, а делеговані- входять до



компетенції органів виконавчої влади, якими держава, можна так сказати, поділилася з виконавчими органами рад. Повноваження виконкому мають достатньо велике коло повноважень, тобто сфер, на які безпосередньо вони поширюються [3]. Так на законодавчому рівні встановлено такі сфери впливу:

- сфера соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (стаття 27);
- галузь бюджету, фінансів і цін (стаття 28);
- сфера управління комунальною власністю (стаття 29);
- галузь житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (стаття 30);
- галузь будівництва (стаття 31);
- сфера освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (стаття 32);
- сфера регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (стаття 33);
- сфера соціального захисту населення (стаття 34);
- галузь зовнішньоекономічної діяльності (стаття 35);
- галузь оборонної роботи (стаття 36);
- сфера адміністративно-територіального устрою (стаття 37).

Відзначимо, великий обсяг повноважень виконкому порівняно з сукупністю повноважень міської ради та міського голови. Логічним було б вказати, що саме виконком є головним у вирішенні питань місцевого значення, проте, як свідчить практика, відмітимо, кількісне та змістовне наповнення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб не є достатнім для визначення пріоритетного місця у громаді. Отже, на це є причини, якими зазначене вище обґрунтовується. Причина цьому є існування три гілкової системи стримування та противаг, яка також характерна для місцевого самоврядування. Зупинимось на сутності цієї

системи, саме з позиції діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [3].

Так, для гілки міського голови характерна побудова за принципами владної вертикалі, яка передбачає, що голова: видає розпорядження, що не є нормативно-правовими актами; призначає і звільняє керівників виконавчих органів, комунальних установ і підприємств; здійснює поточний контроль за їх діяльністю; визначає основні напрямки та повноваження тощо.

Нормативне закріплення формування гілок ради та виконавчого комітету закріплює їх як вільні колегіальні органи, хоча рішення і приймаються ними як колегіальними органами, однак до їх складу входять, або можуть входити особи, які виконують відповідні службові обов'язки на громадських засадах. Крім того, рішення ухвалюються шляхом голосування через відкрите публічне обговорення. При цьому важливо пам'ятати, що чинне законодавство надає право ухвалювати рішення, обов'язкові до виконання на території юрисдикції відповідної ради, лише раді і виконкому. Відзначимо, що міський голова, який має розпорядчі та адміністративні функції, може видавати розпорядження, які стосуються виключно процедурних питань – скликати, вносити на розгляд, уповноважити, призначити, звільнити, відрядити тощо.

Таким чином, можна обґрунтувати ту чи іншу позицію визначення головного у територіальній громаді. На все є пояснення та обґрунтування, що також визначено чинним законодавством. Так, необхідно вказати на наявність взаємного контролю всіх гілок місцевого самоврядування. Отож, зосередимо увагу на взаємному контролі. Рада за поданням голови створює виконком, депутати при цьому не мають права вносити свої кандидатури. Рада через депутатів може лише підтримати чи відхилити запропоновані головою кандидатури. Голова скликає і головує на засіданнях ради та виконкому, формує їх порядок денний, вносить на розгляд проекти рішень. Також голова має законне право своїм розпорядженням зупинити рішення ради та виконкому. Рада має право розпустити виконком та достроково

припинити повноваження голови. Виконком наділений функціями як органу місцевого самоврядування, так і повноваженнями органу виконавчої влади (наприклад, у сфері освіти, охорони здоров'я тощо). Виконком одночасно і координує, і контролює діяльність «людей голови» як членів колегіального виконавчого органу, заслуховує звіти керівників виконавчих органів, що входять до складу апарату ради, керівників комунальних підприємств, установ тощо.

Враховуючи вищевказане, відзначимо, що за наявності певних обставин голова міської ради або виконавчий комітет можуть домінувати з-поміж інших органів місцевого самоврядування. Так, голова може бути головним у наступних випадках: коли він має підтримку більшості депутатів міської ради; та, коли він сформував за допомогою такої більшості підпорядкований собі виконком.

Також може домінувати й виконавчий комітет, як і у попередньому випадку повинні бути певні обставини, за певних обставин у громаді може домінувати й виконком. Серед таких обставин: наявність постійної більшості у затвердженому радою складі виконкому, яка ні прямо, ні опосередковано не підпорядковуються голові та не є залежною від нього, а сам голова при цьому не має у раді постійної більшості, яка дозволяла б йому зводити нанівець усі рішення виконкому, що були ним зупинені.

### **2.3 Механізм взаємодії міського голови з громадськістю**

Пріоритетним напрямком реформування місцевого самоврядування в останні роки є активізація громадської активності.

Законодавчою основою для втілення в життя цієї позиції є закріплення на конституційному рівні норм, які забезпечують реалізацію участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Так, О.М. Чернеженко та О.В. Бабкіна вказують, що основними складовими ефективного місцевого

самоврядування є: відкритість, обговорення та суспільні заходи, до яких повинна бути здатною система місцевого самоврядування [58, 59, с. 274-275]. За наявності демократичної системи не вимагається участь всіх та кожного, при цьому основною характеристикою є відкритість для всіх. Отже, людина має право на участь. Крім того демократія вимагає відповідних систем, які зможуть втілити це право у практичну реальність та можливість. Для врегулювання питань ефективної діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, до яких належить також міський голова, дуже важливим є питання взаємодії їх з громадськістю. Мова йде насамперед про інструменти місцевої демократії та способи впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, у тому числі на міського голову. Згідно діючого законодавства це законні права територіальних громад, які нормативно закріплені як на загальнодержавному так і на місцевому рівнях. Кількість їх складає півтора десятка всі вони відіграють неабияку роль у вирішенні питань місцевого значення. Говорячи про ефективність використання вказаних інструментів, варто відмітити що вона залежить від знання цих прав територіальних громад логіки та мети їх використання. Отже, основними інструментами місцевої демократії згідно норм чинного законодавства є:

- Створення консультативно-дорадчих органів;
- Створення органів самоорганізації населення;
- Створення громадських об'єднань;
- Ініціювання розгляду електронних петицій;
- Проведення громадських слухань;
- Участь в громадських обговореннях;
- Подання місцевої ініціативи;
- Подання депутатам письмових доручень;
- Вимагання звітування сільського, селищного, міського голови та депутатів місцевої ради;

- Здійснення моніторингу порядку ухвалення рішень місцевою радою;
- Проведення аналізу проектів рішень та рішень, ухвалених місцевою радою;
- Відвідування пленарних засідань місцевої ради та засідань постійних депутатських комісій;
- Проведення загальних зборів громадян;
- Подання проектів на фінансування з бюджету участі;
- Проведення місцевого референдуму [60].

Вказані види інструментів місцевої демократії розглянемо більш детально, що включає поняття та сутність певного інструменту або способу впливу на ефективність функціонування структурних складових місцевого самоврядування, з зазначенням правової основи, організаційно-правової форми та мети використання. Отже, говорячи про консультативно-дорадчі органи, доцільно вказати, що вони можуть створюватися при місцевій раді, виконавчому комітеті, виконавчих органах ради, постійних депутатських комісіях у різній формі, зокрема, як: громадські ради, консультаційні ради, експертні комісії та інші. Консультативно-дорадчі органи, це органи, які створюються при органах влади громадянами, з метою їх участі у процесах вироблення рішень, надання можливості для вільного доступу до проектів рішень та іншої суспільно-важливої інформації. Що стосується мети створення таких органів то, проявом є активна участь їх членів у процесі вироблення рішень та широкі консультації з громадськістю щодо розроблених проектів рішень для подальшого їх ухвалення відповідною місцевою радою. Правовою основою створення та діяльності вказаних органів є положення про відповідний орган, яке, як правило, затверджується рішенням відповідної місцевої ради або розпорядженням сільського, селищного або міського голови.

Територіальна самоорганізація населення – це реалізоване громадою у встановлених законом формах право самостійного та під власну

відповідальність здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані органи територіального самоуправління [61, 62].

Порядок створення органів самоорганізації населення регулюється Законом України «Про органи самоорганізації населення» [62] та інші нормативно-правові акти, серед яких: акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, рішення відповідних органів місцевого самоврядування та місцевого референдуму, статuti територіальних громад, розпорядження сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (якщо вона створена) ради, положеннями про органи самоорганізації населення, рішеннями зборів (конференції) мешканців за місцем проживання, які їх обрали. Отже, бачимо, що питання діяльності органів самоорганізації населення регулюються досить широким колом актів. Однак, враховуючи те, що деякі з актів є застарілими, то вони потребують концептуального оновлення з урахуванням сучасних аспектів розвитку місцевого самоврядування та міжнародних стандартів місцевого самоврядування.

Органи самоорганізації населення являють собою представницький орган, створений громадянами, які спільно об'єдналися в межах певної території (будинку, вулиці, кварталу) з метою її розвитку та захисту своїх інтересів. Також слід вказати на основні повноваження цього представницького органу, серед яких: представлення інтересів жителів (будинку, вулиці, кварталу) у місцевій раді через участь у її засіданнях, подання пропозицій до проектів рішень, програм, сільського, селищного, міського бюджету; здійснення контролю за якістю надання житлово-комунальних послуг, якістю проведення ремонтних робіт у будинках (ремонт під'їздів, утеплення, підготовка до опалювального сезону тощо).

Незважаючи на недосконалість чинного регулювання, інститут територіальної самоорганізації населення як інститут безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування має важливе значення: по-

перше, він є максимально наближеним до населення; по-друге, забезпечує тісний зв'язок діяльності органів самоорганізації населення з повсякденними інтересами широких верств населення.

Тобто структуризація територіальної громади через самоорганізацію є дієвим методом вирішення нею проблем місцевого значення [63, с. 34-35; 64; 65].

Серед різних форм демократії вітчизняні та зарубіжні дослідники виділяють як вищу так звану партисипативну демократію, коли громадяни беруть участь (*participate*, англ. – брати участь) у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема й на місцевому рівні [66]. Разом з тим партисипативна демократія або демократія участі на місцевому рівні має як свої переваги, так і недоліки (виклики), які потрібно враховувати у практичній діяльності. Партисипативна демократія має певні переваги.

1. Іміджева перевага, що є надзвичайно важливим елементом для підвищення авторитету як влади в цілому, так і окремих її представників.

2. Залучення громадян до вирішення найбільш актуальних питань розвитку відповідних територій. Сьогодні органи місцевого самоврядування мають досить обмежені можливості залучення висококваліфікованих спеціалістів для вирішення актуальних питань муніципального менеджменту.

3. Розбудова громадянського суспільства, що сприяє подоланню можливих негативних бар'єрів між владою та громадянами, наближення влади до громадян.

4. Розподіл обов'язків з питань розвитку громади між відповідними органами влади або посадовими особами місцевого самоврядування, з одного боку, та громадянами – з другого.

Одночасно дослідники визначають певні загрози (або певні складнощі), що можуть виникати в процесі залучення громадян до вирішення питань місцевого значення [67].

1. Перша загроза – відкритість дій влади та неможливість приховати існуючі недоліки в муніципальному менеджменті. Певним запобіжним

заходом проти цієї загрози є більш широке залучення громадян до вирішення питань місцевого значення (йдеться не тільки про інформування, а й про залучення до пошуку оптимального рішення). Однак остаточне рішення все ж таки приймається органами місцевого самоврядування, які відповідають за прийняті рішення.

2. Другу загрозу може становити популізм влади. Для того щоб одержати певні переваги в майбутньому, сьогодні потрібно чимось поступитись. На це не завжди згодні громадяни, особливо якщо переваги обіцяють у занадто далекому майбутньому або якщо населення не має значної довіри до влади.

3. Третю загрозу визначають як «розмивання відповідальності», що є певною протилежністю переваги «розподіл відповідальності», про яку йшлося вище.

4. Четверту загрозу визначають як «витрати часу», адже спілкування з громадою забирає багато часу у посадових осіб органів місцевого самоврядування. Як правило, у посадових інструкціях службовців в європейських країнах спілкування з громадянами є обов'язковим елементом, а у деяких категорій посадовців та політиків таке спілкування забирає значну частину їх робочого часу. Слід також наголосити, що значне використання механізмів залучення громадян може призводити до збільшення штатної чисельності працівників органів місцевого самоврядування [68, с. 53].

До актуальних напрямів, які потребують подальших наукових пошуків, належать питання організації діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в умовах зростаючих вимог громадян, територіальних громад до вирішення питань місцевого значення. Багато вчених досліджували вищевказані питання з різних позицій, однак залишаються питання, які потребують доопрацювання. Серед таких питань: проблема підзвітності та відповідальності голів міських рад (громад). Ці питання потребують більш ґрунтовного розгляду та визначення подальших кроків удосконалення організаційно-правового забезпечення відповідно до базових



принципів місцевого самоврядування. Мова йде про розкриття особливостей звітування міських голів про свою роботу та безпосередньо про роботу виконавчих органів рад. Отож, процедура звітування розглядається як засіб забезпечення відповідальності головної посадової особи територіальної громади та зміцнення довіри в самій системі місцевого самоврядування. Як вже зазначалось, міські голови є суб'єктами системи місцевого самоврядування. На підставі норм Закону України «Про місцеве самоврядування», міські голови є підзвітними, підконтрольними, відповідальними перед територіальною громадою, перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами рад повноважень органів виконавчої влади – підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Таким чином, міські голови є самостійними суб'єктами відповідальності за вирішення питань місцевого значення. Вони, як вже вказувалось, віднесені до елементів системи місцевого самоврядування, та є основними посадовими особами територіальної громади, з повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення, що визначено нормами законодавства про місцеве самоврядування. Питання відповідальності голів міських рад обумовлено колом повноважень, якими вони наділені. Маються на увазі повноваження щодо забезпечення підготовки на розгляд ради, серед яких:

- Підготовка проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку;
- Підготовка цільових програм з інших питань самоврядування;
- Підготовка місцевого бюджету та звіту про його виконання;
- Оприлюднення затверджених радою програм, бюджету та звітів про їх виконання.

В українському законодавстві про місцеве самоврядування визначено коло організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування, серед таких форм відзначено звітування міських голів перед територіальною громадою [69]. Звітування міських голів про свою роботу є важливою організаційною формою забезпечення їх відповідальності.

Законодавчими нормами закріплено положення про часові рамки звітування міських голів. Отже, законом передбачено звітування міськими головами про свою роботу перед територіальною громадою як мінімум раз на рік, як зазначено, на відкритій зустрічі з громадянами. Також вказано на обов'язок звітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради. При цьому окреслено умови звітування: вимога не менше половини депутатів міської ради та будь який визначений ними термін. Питання відповідальності міських голів передбачає щорічний звіт про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами міської ради. Останні два види звітів заслуховують міські ради, що є їх виключною компетенцією. Таким чином, з адіючим законодавством закріплено такі види звітування міського голови: звіт про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами; звіт перед міською радою про роботу виконавчих органів міської ради; щорічний звіт про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами міської ради. Проте, на практиці існують певні труднощі застосування вказаних положень законодавства щодо звітування міських голів. Мова йде про моніторинг судових рішень з вищевказаних питань діяльності міських голів, а саме звітування. Існують випадки оскарження неправомірних дій міських голів щодо звітування. Суб'єктами звернення до суду були як члени територіальних громад так і депутати відповідних рад, у тому числі міських рад стосовно діяльності міських голів. При цьому предметами позовних вимог було: незвітування головної посадової особи територіальної громади перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами; неоприлюднення інформації про час та місце звітування [70]. При цьому з'ясовано, що невиконання обов'язків голови щодо звітування має місце в перший рік-півтора зайняття ними посад міських голів. Вказана практика підтверджує існування проблеми в організації діяльності міських голів. А отже, спричиняє неналежне виконання ними обов'язків та ускладнення спілкування з представниками територіальної громади. Тобто, зазначене вказує на відсутність зворотного

зв'язку. Таким чином мова йде про бездіяльність міських голів щодо звітування про свою роботу. В даному випадку це є підставою виникнення конфліктів між міським головою та депутатами міської ради. Наслідком цього може бути висловлення недовіри до складу та якості роботи виконкому, прийняття рішення про недовіру міському голові. Підставами дострокового припинення повноважень міських голів є порушення Конституції України, законів України, прав і свобод громадян, неналежне здійснення наданих йому повноважень. Ці підстави дозволяють достроково припинити повноваження міських голів на основі місцевого референдуму, або на основі рішення міської ради, яке приймається таємним голосуванням не менше двома третинами голосів загального складу міської ради. Досвід звітування міських голів вказує на наявність певних труднощів. Це пов'язано з неправильним трактуванням поняття «звітування». Як показує практика, зазвичай голови трактують це поняття як інформування громадян на зустрічах з ними, що містить інформування громадян про соціально-економічний розвиток та виконання місцевого бюджету. Проте така форма не містить інформації саме про виконання особисто міським головою своїх повноважень, та при цьому не відповідає нормам законодавства щодо вказаного звітування.

Також необхідно вказати на відсутність чіткої регламентації на законодавчому рівні механізму звітування та переліку питань, які необхідно висвітлювати під час звіту. У зв'язку з цим на практиці виникають ситуації, коли можна по різному трактувати діяльність або бездіяльність міських голів стосовно звітування перед територіальною громадою. Практичний досвід звітування міських голів дозволяє виділити основні моменти, які потребують уваги, серед яких: фактична відсутність звіту є свідченням не звітування; виключення можливості замінювати звітування інформуванням; необхідність повідомляти про час та місце звітування міських голів; зміст звіту повинен розкривати відомості про роботу голів за період головування [71, с. 294].

Складність визначення відповідної організаційної форми проведення звітування, обумовлена відсутністю визначення чіткого механізму проведення відкритих зустрічей. При цьому допускається ототожнення звітування міського голови на засіданні міської ради у присутності громадян зі звітуванням на відкритій зустрічі з громадянами. Однак, треба враховувати законодавчі вимоги щодо відповідних форм звітування міського голови. Так, звітування міського голови ради про свою роботу відбувається на відкритій зустрічі з громадянами, у випадку звітування міського голови про роботу на черговій сесії, то це, відповідно здійснюється в межах сесійної роботи ради, що не повною мірою відповідає законодавству щодо проведення такого виду звітування. Також треба відзначити той момент, коли звітування міського голови відбувається в присутності членів територіальної громади під час за умови його здійснення під час засідання міської ради. У цьому випадку необхідно організувати звітування міських голів з дотриманням форми звітування та розкрити відомості про роботу міського голови за період головування. Отож, труднощі, які виникають під час звітування, вказують на певні недоліки, які потребують уточнення та вирішення. Одним із варіантів вирішення зазначених недоліків пропонується дослідниками з цієї проблематики, чітке висвітлення процедури звітування міських голів у статутах відповідних територіальних громад.

Крім того, на практиці діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі міського голови вимагає належного визначення правил та норм здійснення організаційних форм їх діяльності, що дозволить запобігти виникненню конфліктів. Так для здійснення аналізу визначення порядку та механізм звітування, доцільно розглянути вказані питання на локальному рівні, що передбачає закріплення вказаного саме у статутах територіальних громад. Варто відмітити, що наявність статутів характерна не для всіх територіальних громад. Проте, маємо змогу проаналізувати статут територіальної громади м. Дніпро [72]. Так у статуті територіальної громади м. Дніпро вказано, що міський голова є підзвітним, підконтрольним і

відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним перед міською радою, а з питань здійснення виконавчим комітетом міської ради повноважень органів виконавчої влади – підконтрольним органам виконавчої влади (ст. 30). У п. 4 ст. 32 Статуту територіальної громади м. Дніпро вказано на основні повноваження міського голови, серед яких: забезпечення підготовки на розгляд міської ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, міського бюджету та звіту про його виконання, рішень міської ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднення затверджених міською радою програми, бюджету та звітів про їх виконання. У статуті також закріплено компетенцію міської ради щодо заслуховування звіту міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами міської ради; (ст. 37 ). Вказане відповідає положенням ЗУ «Про місцеве самоврядування». Більш детально прописано норми щодо звітування про виконання бюджету (ст. 78). Щодо відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування також у ст. 13 Статуту вказано: Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України. Однак у статуті не конкретизовано положення щодо вимог звітування міського голови. Таким чином бачимо певні недоліки на рівні локальної нормотворчості, що потребує вирішення. Це посилює декларативний характер питання звітування міського голови та не сприяє формуванню персональної відповідальності цих осіб за свою діяльність. Так, відзначимо необхідність удосконалення організаційних форм роботи посадових осіб місцевого самоврядування, серед яких – міський голова. На сьогодні актуальною є необхідність уточнення та конкретизації процедурних питань діяльності посадових осіб місцевого самоврядування у локальних актах, зокрема мова йде про Статути територіальних громад. Таким чином подолання формального підходу щодо

звітування міського голови, потребує врахування наступних особливостей під час визначення процедури звітування:

- Чіткість дотримання вимог до змісту звіту; необхідність повідомлення про виконання роботи голови за відповідний період, із зазначенням мети, завдань, наявних недоліків, розкриттям досягнень, висновками та окресленням подальших перспектив та завдань;
- Обов'язковість дотримання вимог інформування громадян про час, місце проведення звітування та висвітлення матеріалів звіту у засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті міської ради;
- Відкритість зустрічі з громадянами, що передбачає можливість у громадян внести пропозиції та висловити ставлення безпосередньо до діяльності голів міських рад.

## **Висновки до розділу 2**

В контексті дослідження функцій міського голови, було проаналізовано публічно-правовий механізм реалізації функцій міського голови у вирішенні питань місцевого значення; функції місцевого самоврядування; функції міського голови. Зосереджено увагу на обмеженості наукових досліджень щодо питань функцій міського голови, що викликало певні труднощі систематизації та класифікації останніх. Визначено поняття функцій міського голови у вирішенні питань місцевого значення, розглянуто основні види функцій та критерії їх класифікації, серед яких вказано наступні критерії: елементи діяльності міського голови (об'єкти, суб'єкти, способи, засоби та методи). За об'єктами виділено наступні функції міського голови: економічні, політичні, культурні, екологічні та соціальні, які умовно поділяються за сферами реалізації на внутрішні та зовнішні. За суб'єктами зазначено: функції голів малих, середніх та великих міст, та функції голів міст Києва та Севастополя, які володіють спеціальним статусом. За способами, засобами та методами діяльності: технологічні функції

(процесуально-організаційні та процесуально - правові); інформаційна, інноваційна, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова тощо. Проаналізовано особливості реалізації функцій міського голови у взаємодії з міською радою та її виконавчими органами (виконавчий комітет). Здійснено аналіз з позицій більш широкого кола повноважень серед вказаних структурних складових місцевого самоврядування. Відзначено, що більшим широкими повноваженнями наділено згідно норм чинного законодавства саме міського голову, який по суті є головним у територіальній громаді з вирішення питань місцевого значення. Розглянуто питання механізму взаємодії міського голови з громадськістю. Мова йде насамперед про інструменти місцевої демократії та способи впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, у тому числі на міського голову, що закріплено нормами Конституції та законодавства про місцеве самоврядування. Охарактеризовано деякі інструменти місцевої демократії, серед яких: створення консультативно-дорадчих органів; органів самоорганізації населення; громадських об'єднань; ініціювання розгляду електронних петицій; проведення громадських слухань; участь в громадських обговореннях; подання місцевої ініціативи; подання депутатам письмових доручень; вимагання звітування міського голови; здійснення моніторингу порядку ухвалення рішень місцевою радою; проведення аналізу проектів рішень та рішень, ухвалених місцевою радою; відвідування пленарних засідань міської ради та засідань постійних депутатських комісій; проведення загальних зборів громадян; подання проектів на фінансування з бюджету участі; проведення місцевого референдуму. Зосереджено увагу на проблемних питаннях звітування міського голови; запропоновано шляхи вирішення вказаних проблем, як от визначення чіткого механізму звітування міського голови як на законодавчому рівні так і на локальному місцевому рівні, а саме включення положень про звітування міського голови у Статути територіальних громад.

### РОЗДІЛ 3

## КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЬКОГО ГОЛОВИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ

Сьогодні, незважаючи на існування законів, більшість територіальних громад в Україні все ще не можуть належним чином вирішити питання місцевого значення. Причин цьому порівняно мало (відсутність бюджетних коштів, відсутність необхідної інфраструктури, кваліфікованого персоналу тощо), але їх існування часто призводить до того, що більша «лева частка» питань сільських та міських громад не може бути вирішена належним чином, особливо утримувати будинки та споруди у комунальній власності, збирати та вивозити побутове сміття, будувати та ремонтувати дороги та забезпечувати благоустрій сільських територій. Іншими словами, більшість територіальних громад в Україні сьогодні досі неспроможні. Хоча значення поняття неспроможної територіальної громади є ясным, поняття спроможної громади потребує дедалі більш ретельного вивчення. У методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України, дається таке визначення спроможної територіальної громади: «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [73].

Отож, розглянемо складові поняття «спроможна територіальна громада» та розкриємо їх основний зміст. Складові поняття «спроможна



територіальна громада» умовно можна поділити на дві групи: потенційні та функціональні.

До потенційних відносять, зокрема:

- необхідну інфраструктуру;
- достатні фінансові ресурси, враховуючи джерела їх утворення;
- кваліфіковані кадри;
- наявність певного обсягу повноважень у представницького органу місцевого самоврядування (місцевої ради), обраного громадою;
- активно налаштованої частини територіальної громади, які беруть участь у вирішенні низки питань її життєдіяльності.

Наявність потенційних ознак спроможної територіальної громади здебільшого може «не відчуватися» мешканцями населених пунктів, що входять до складу відповідної громади. Такі ознаки мають кількісні та якісні характеристики, які не завжди є видимі для громадян. Їх можна розглядати як важливі умови здійснення ефективного місцевого самоврядування та забезпечення життєдіяльності громади у тому числі міським головою.

До функціональних ознак відносять:

- дієвий вплив активної частини територіальної громади на діяльність органу місцевого самоврядування та його посадових осіб;
- реальне вирішення переважної більшості питань місцевого значення, що належить до компетенції відповідної ради, у т.ч. й через надання низки публічних послуг членам територіальної громади.

Зміст цих ознак полягає у тому, що громада ефективно використовує не лише свій місцевий потенціал у вигляді майна, фінансів, людських ресурсів (кадрів), повноважень, але й інструменти впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, здійснює повноцінне місцеве самоврядування та забезпечує потреби мешканців відповідних населених пунктів.

Нині в Україні відбувається активний процес модифікації та удосконалення системи місцевого самоврядування, наближення його

національної моделі до міжнародних стандартів, у яких роль керівника місцевого самоврядування має важливе політико-правове та соціально-економічне значення. При цьому визначення критеріїв ефективної діяльності міського голови також є показником розвитку як територіальної громади міста, так і в цілому системи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим потребується зосередити увагу на теоретичних та практичних аспектах формулювання критеріїв ефективності діяльності міського голови.

В умовах європейської міждержавної інтеграції характерним для розвитку нашої держави, у тому числі органів місцевого самоврядування, є інтеграція в європейські структури. При цьому важливим є певні критерії вступу до Європейського Союзу, які визначені нормами як національного законодавства так і міжнародними актами. Вказані питання є складовими як внутрішньої так і зовнішньої політики. Особливого значення у зв'язку з цим набуває проблема наближення до європейських стандартів державного управління на територіальному рівні, регіонального і місцевого самоврядування. Однак, є проблемні питання правового статусу головних посадових осіб місцевого самоврядування, які наразі є актуальними та потребують більшої уваги та доопрацювання. Вирішенням вказаного питання займалися вчені не тільки національної науки, а також зарубіжні вчені, адже такі посади характерні для багатьох країн. Так як територіальна громада є первинною ланкою в контексті адміністративно-територіальної реформи, отже актуальним при цьому є питання критеріїв ефективності діяльності головної посадової особи, як от міського голови. Враховуючи те, що організаційно-правові форми діяльності міського голови є формальним виразом організаційної діяльності органів місцевого самоврядування та виступають як один з основних організаційних елементів, вважається можливим дослідження критеріїв їх ефективності. Мається на увазі саме якісна характеристика певного організаційного елемента або взагалі сукупність елементів, що відображає їх реальну роль у вирішенні місцевих проблем, до яких відносяться питання місцевого значення. Саме у цьому має

виявляється ефективність діяльності міського голови, яка потребує оцінки. Оцінка ефективності тим вище, чим вище та більше внесок міського голови у вирішення питань місцевого значення: економіки, соціального життя, нормативного регулювання, духовної культури, підвищення рівня добробуту тощо. Формально критерії є проявом організаційних елементів, або в цілому діяльності, який показує саме ефективність діяльності міського голови при вивченні й аналізі змін. Враховуючи те, що досліджувалось у попередніх розділах, а саме вирішення різноманітних питань та завдань міським головою, які характерні для діяльності міської ради, функціонування територіальної громади, а також взаємозв'язок вказаних суб'єктів місцевого самоврядування, можна також вести мову про існування багатьох стандартів, що характеризують як саму організаційну діяльність міського голови в різних сферах місцевого життя, так й організаційно-правові форми діяльності, у яких ця діяльність відбувається, реалізується в процесі рішення різних проблем місцевого життя, як от питань місцевого значення. Досліджуючи діяльність міського голови в інституціональному аспекті, то в цьому випадку вважається необхідним зосередити увагу на основних критеріях ефективності діяльності міського голови, які мають найбільш вагоме значення в умовах трансформації системи місцевого самоврядування, європейської інтеграції, та що, насамперед, пов'язано з вирішенням питань місцевого значення. Серед таких критеріїв, які потребують уваги доцільно вказати наступні, які потребують розкриття їх змістовного наповнення та обґрунтування значення у сучасних умовах розвитку територіальних громад: соціальний, інтелектуальний, економічний, процесуальний (процедурний). Розглянемо більш детально вказані критерії.

Соціальний критерій. Кожен елемент організаційної діяльності органів місцевого самоврядування має соціальний зміст. Для органів місцевого самоврядування кожен елемент їхньої організаційної діяльності має, насамперед, соціальний зміст, адже вони виступають фактично в ролі місцевої влади та опосередковують, формулюють, виражають, забезпечують

практичну реалізацію й здійснення інтересів, цілей й, в кінцевому підсумку, волі територіальних громад. У цьому простежується важливість соціального критерію організаційно-правових форм діяльності міського голови. Змістове наповнення цього критерію дуже виважене, що включає аналіз дій та віддачі, що показує наскільки даний організаційний елемент здатен реалізувати цілі та завдання, представити необхідні комплексні інтереси та виразити волю територіальної громади на високому рівні, використовуючи наявні ресурси. Наразі саме тут простежується взаємозв'язок соціальної ефективності організаційно-правової форми із практичною віддачою від її реалізації. У той же час, якщо мета розвитку організаційних елементів досягнута, факти довели, що вона вже спрацювала на практиці, тому вона має позитивний потенціал в контексті інституціоналізації та вдосконалення місцевої автономії. Мова йде про достатній та високий рівень позитивного потенціалу організаційного елементу. Варто вказати на певні особливості оцінки соціального критерію ефективності діяльності міських голів, серед яких – залучення до здійснення ефективної організаційної діяльності великої кількості учасників, що може вплинути на оцінку ефективної діяльності. Проявом такої діяльності, яка підлягає оцінці за соціальним критерієм є наприклад: встановлення внутрідержавних та міжнародних зв'язків з іншими містами або зовнішніми суб'єктами. Крім того, під час реалізації таких форм наявним є постійний контроль громадськості (територіальної громади). Так, враховуючи вказане, відзначимо про неможливість приховування певних етапів здійснення такої діяльності, якщо вона містить певні недоліки під час організації. Крім того соціальний стандарт ефективності цієї форми, як зазначає М.О. Баймуратов, виявляється у ініціюванні, формуванні, відборі та перетворенні більшості організаційно-правових форм, які є колективними формами людського життя. [74]. Це обумовлено сучасними тенденціями розвитку державності та ринкових умов, розширеним застосуванням інновацій та розвитком інформаційного суспільства, проявом чого є не тільки активізація самої життєдіяльності, але й організаційної діяльності органів

місцевого самоврядування, в тому числі міського голови. Це знайшло своє відображення в конкретних організаційно-правових формах, таких як формування та розширення економічної співпраці з органами місцевого самоврядування в Україні та за кордоном, а також поява зацікавленості та мотивації мера у вирішенні існуючих та майбутніх проблем розвитку міст. Важливим показником ефективної діяльності міського голови з урахуванням соціального критерію визначення ефективної діяльності є привнесений ззовні досвід, форми діяльності, підвищений професійний рівень, які отримані під час здійснення організаційної діяльності у галузі міжнародного співробітництва шляхом інтеграції та концентрації сучасних знань. І, як наслідок такої інтеграції досвіду, відбувається підвищення економічного добробуту, загальної культури членів територіальної громади, що говорить про позитивну динаміку розвитку ефективної діяльності міського голови, що є найвищим показником оцінки соціального критерію ефективності діяльності. На думку М.О. Баймуратова, вагомий соціальний заряд містять у собі багато організаційно-правових форм такого співробітництва [74]. Важливе місце серед них займає обмін делегаціями місцевої влади, які очолюють як правило міські голови. В цьому контексті можна вести мову про зародження міжнародного співробітництва, його структурування та інституалізацію, проявом чого є ініціація співробітництва, обговорення та підписання договору, його пролонгація, визначення кола його учасників тощо. Така форма співробітництва активно використовується місцевими радами Луганська, Києва, Одеси, Харкова, Іллічівська та ін.

За сучасних умов розвитку інформаційного суспільства використання інноваційних технологій повинно здійснюватися з високим рівнем можливостей, заснованих на інтеграції знань та досвіду в різних галузях людського життя, а також розробці та здійсненні різних організаційно-правових заходів мера. Вказане звертає увагу на наявність вільного інтелектуального пошуку, що сприятиме самовираженню міського голови як людини, громадянина, представника територіальної громади, який володіє

певним менталітетом, а також як інтелектуальної особистості. Інтелектуальний критерій сприяє раціоналізації діяльності міського голови та інших суб'єктів місцевого самоврядування, що є важливим чинником в умовах здійснення широкомасштабних ринкових реформ і перенесення їх на локально-регіональний рівень. Отже, багато органів місцевого самоврядування України залучають до розробки конкретних організаційно-правових форм наукові кадри навчальних, наукових і науково-дослідних закладів (Київ, Одеса, Харків).

Економічні норми є матеріальною основою для того, щоб організаційні елементи відігравали велику роль у діяльності мера. Причиною цього є те, що на будь-які організаційні заходи потрібно витратити відповідні матеріали, робочу силу, час, інформацію, зв'язок, робочу силу та інші ресурси. Тому в умовах існування системної соціально-економічної кризи необхідно чітко регламентувати організаційну діяльність міського голови та організаційно-правові форми, що використовуються та впроваджуються міським головою у процесі реалізації. Слід пам'ятати, що, зменшуючи економічні витрати цієї форми, необхідно прагнути до вищої соціальної та інтелектуальної віддачі. Це справді можливо при використанні нових і нетрадиційних форм і методів організаційної діяльності.

Особливу увагу в системі критеріїв ефективності діяльності міського голови привертає процесуальний (процедурний) критерій. Поясненням цього є кілька обґрунтувань, серед яких:

- По-перше, ця діяльність має демократичний характер, оскільки здійснюється в контексті загальнодемократичних процесів та напрямів в межах української державної та місцевої систем.

- По-друге, ця діяльність, як стандарт демократичного процесу, передбачає участь українських міських жителів та місцевого самоврядування, що складається з них, що безпосередньо впливає на процес прийняття рішень, що є життєво важливим для організації місцевого життя.

- По-третє, ця діяльність повинна провадитись в процесуальних формах, що мають явно виражений демократичний зміст. При цьому слід згадати теорію демократичного процесу Р. Даля, згідно якого демократія - це процес колективного прийняття рішень, іншими словами, процес управління [75]. Використовуючи методологічні форми, можна сформулювати не тільки внутрішні закономірності функціонування міської територіальної громади в умовах демократичного режиму, а також процесуальну діяльність з прийняття рішень міським головою, що її представляє. Процесуальна діяльність знаходить своє формальне вираження і закріплення в організаційних та організаційно-правових формах. Крім того, необхідно враховувати, що процес вироблення рішень при генезисі організаційної форми містить у собі дві аналітично різні стадії: встановлення порядку денного та виведення результату. Знов повертаючись до демократичної позиції Р. Даля, необхідно відзначити його аргументації щодо стадій процесу вироблення рішень. Щодо встановлення порядку позиція Р. Даля передбачає його частиною процесу, в ході якого обираються питання, по яких необхідним є прийняття рішень, а відносно виведення результату, Р. Даль відмічає як період, в ході якого процес досягає результату, при цьому відмічаючи, що політика точно є прийнятною, або відкинутою [75].

Так, організаційна та правова форма діяльності мера в основному полягають у його зацікавленості у вирішенні проблем місцевого життя, що є дуже важливим для місцевої влади. Аналізуючи стандарти ефективності діяльності мера при формуванні нових організаційно-правових форм, можна використовувати метод моделювання, який не тільки відображає якісні характеристики діяльності, але також відображає суб'єктивні та об'єктивні аспекти діяльності. Так, у науковій сфері виділяють кілька видів моделей. М.О. Баймуратов виділяє три види: загальну ідеальну модель, конкретні організаційно-технічні моделі, реальні моделі [74]. Ідеальну модель діяльності, яка формує організаційну форму діяльності мера, можна визначити як імідж, що є необхідною умовою перед розробкою конкретної

організаційно-технічної моделі. Виходячи з того, що ця діяльність є загальним процесом прийняття рішень міським головою щодо різноманітного місцевого життя та типом управлінського процесу, тому модель повинна відповідати таким вимогам: а) організаційна форма мера та поява правових форм ефективної соціально-економічної потреби (в контексті вирішення проблем місцевого значення потребують реалізації інтересів територіальної громади); б) організація та правова форма діяльності повинні відповідати потребам міського економічного та соціального розвитку; в) організація та юридична форма повинна бути правдивою, здійсненою та повною мірою реалізованою та мати очікуваний ефект. Загальна ідеальна модель є основою для формування конкретної організаційної форми та технічної моделі мера. У літературі під організаційною та технічною моделлю процесу прийняття рішень слід розуміти строго визначені етапи та учасників процесу розробки сукупності рішень, операцій, процедур, збору та обробки інформації, складання рішень, прийняття та впровадження рішень, що регулюється законом [74]. Відмінність цієї моделі від загальної ідеальної моделі полягає в тому, що вона здійснює більш ретельний нагляд, що більше відображається на формалізації процесу прийняття рішень. А також враховуйте вимоги та правила, які створюють реальні умови для процесу управління. У той же час фактична діяльність мера вказує на те, що неможливо розробити організаційно-технічні моделі для всіх форм діяльності, навіть для типових та стандартизованих випадків. Отже, фактична організаційна форма, яка буде впроваджена, надасть нам концепцію реальної моделі. ІІІ реалізація - це фактичне виконання конкретної організації та правової форми мера. При цьому принципово важливо зберегти всі стадії процесу розробки правових форм у реальній моделі, що визначає цілі та завдання, аналіз проблем, оцінку інформації, вибір найкращого рішення, відповідність її стандартам формування та управління та демократичним принципам, що наблизить Україну до європейських стандартів [76].



Відзначимо, що сила повноважень міського голови визначається їх правильним застосуванням. Це, насамперед, залежить від знання чинного законодавства міським головою, вміння їх правильно застосовувати для посилення свого впливу на мешканців територіальної громади, вміння домовлятися з депутатами, а також популярності серед виборців.

Проблемним питанням ефективної діяльності міського голови є фінансово-економічні проблеми, що впливає на якість та обсяг здійснення повноважень міським головою. Фактично виконання тих чи інших функцій місцевого самоврядування залежить від державного фінансування, яке на сьогодні скорочується. Отже, у цих умовах місцеве самоврядування потребує інших джерел фінансування, адже власних надходжень не завжди вистачає для вирішення питань соціальної сфери, так як державні видатки на соціальну сферу нині скорочені. Так, для створення ефективного механізму реалізації функцій місцевого самоврядування у фінансово-економічній сфері потребується створення дієвої системи місцевих фінансів; вдосконалення міжбюджетних відносин; вдосконалення податкової бази місцевого самоврядування; забезпечення ресурсного розвитку територіальних громад; реформування житлово-комунального господарства; розв'язання проблеми у сфері земельних відносин (передача повноважень на місця) [77, с. 36].

Не менш важливою проблемою на шляху ефективного здійснення діяльності міським головою є проблема професійної підготовки посадової особи місцевого самоврядування. Це пояснюється відсутністю певних критеріїв претендентів на вказану посаду. Єдиним обмеженням щодо особи, яка може бути обрана міським головою є наявність судимості за скоєння умисного злочину, якщо вона не погашена та не знята в установленому законом порядку. Вважаємо за потрібне встановлення певних вимог щодо рівня фахової та професійної підготовки, які спроможні забезпечити належний рівень роботи в різних сферах діяльності міського голови. Отже, потрібним вважається наявність дієвої системи підвищення кваліфікації та професійного зростання, що є важливим для такої публічної посади. При

цьому варто законодавчо закріпити умови організації та шляхи вдосконалення системи професійної підготовки керівника органу місцевого самоврядування, встановити певні розмежування залежно від освіти, досвіду роботи на виборних посадах в органах місцевого самоврядування [78]. Недоліком вважаємо також відсутність зобов'язання проходити професійне навчання.

Дієвість місцевого самоврядування, у тому числі міського голови визначається також через рівень та якість надання послуг. Як свідчить практика, понад 90% всіх публічних послуг надаються органами місцевого самоврядування. При цьому якість життя вимірюється не лише економічними показниками, а й рівнем реалізації прав людини, безпекою її існування. Складовими якості життя при цьому вважається якість здоров'я, освіти, життя, соціального та правового захисту тощо. Підвищення якості життя населення відповідної території є основним призначенням інституту місцевого самоврядування. Вирішуючи питання місцевого значення, перелік яких не є вичерпним, місцеве самоврядування намагається реалізувати право кожного мешканця територіальної громади на гідне існування [79]. Отож, досягається це шляхом надання кожному члену територіальної громади якісних муніципальних послуг, які в кінцевому результаті свідчитимуть про реалізацію всього комплексу соціальних прав на відповідній території.

В той же час треба відмітити, що система місцевого самоврядування в умовах сьогодення не задовольняє потреб суспільства, оскільки органи місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечують створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг. В таких умовах ефективного та швидкого розв'язання потребує проблема як зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, що обумовлюється низькою конкурентоспроможністю органів місцевого самоврядування на ринку праці,

проявом чого є низька ефективність управлінських рішень. Крім того неврегульованість статусу міського голови є однією із суттєвих причин чисельних конфліктів, пов'язаних з його діяльністю, набуттям та достроковим припиненням його повноважень. Таким чином, невизначеність правового становища головної посадової особи територіальної громади гальмує розвиток місцевого самоврядування в Україні.

### **Висновки до розділу 3**

Підводячи підсумок щодо визначення критеріїв ефективності діяльності міського голови, варто вказати на певні проблемні питання які гальмують здійснення діяльності міським головою, пов'язаної з реалізацією його функцій у вирішенні питань місцевого значення. Серед вказаних проблем, доцільним вважаємо виділити наступні: недостатність бюджетних коштів, відсутність необхідної інфраструктури та кваліфікованих кадрів. Важливим аспектом при цьому є зосередження уваги на визначення понять спроможної та неспроможної територіальної громади. Саме спроможна територіальна громада є показником ефективної діяльності міського голови, що обумовлюється наявністю складових спроможної громади, до яких відносяться: потенційні та функціональні ознаки. Також розглянуто критерії ефективності міського голови у вирішенні питань місцевого значення, серед яких: соціальний, інтелектуальний, економічний та процесуальний. Змістовне наповнення вказаних критеріїв висвітлює показники високого рівня розвитку територіальної громади міста, з урахуванням позитивних складових діяльності міського голови. Обґрунтовано положення щодо відсутності критеріїв фахової та професійної підготовки щодо претендентів на посаду міського голови.

## ВИСНОВКИ

Здійснення міським головою функцій з вирішення питань місцевого значення в умовах трансформації системи місцевого самоврядування має пріоритетне значення, що обумовлює відповідний рівень розвитку територіальної громади міста з урахуванням критеріїв ефективності, що є якісним та ефективним показником діяльності міського голови з вирішення питань місцевого значення. Однак існують певні недоліки правового регулювання визначення та класифікації функцій міського голови, які потребують вдосконалення та доопрацювання.

За результатами кваліфікаційної роботи сформульовано наступні висновки:

1. Визначено поняття та правовий статус міського голови як суб'єкта місцевого самоврядування. Голова територіальної громади є важливою ланкою в системі муніципального управління, що обумовлено його правовим становищем. Правове становище голови територіальної громади носить не тільки чисто юридичний характер, а й політичне спрямування, що дозволяє формулювати значення в структурно-функціональному аспекті. Від встановлення правового становища голів місцевих рад залежить система муніципального управління, забезпеченість прав людини на муніципальному рівні, та як наслідок здійснення державної політики на місцях. На правове становище голови територіальної громади безпосередньо впливає законодавче визначення поняття місцевого самоврядування, під яким в найзагальнішому сенсі розуміється діяльність населення територіальної громади самостійно або за допомогою органів місцевого самоврядування з вирішення питань місцевого значення. Правовий статус голови територіальної громади може розглядатися як нормативно - закріплена та яка знаходиться під охороною держави, система статичного, функціонально-компетенційного, юрисдикційного, гарантійного та

структурно-організаційного компонентів, елементи яких у своїй сукупності визначають правовий статус посадової особи територіальної громади як суб'єкта права і його правове становище в якості суб'єкта публічно-правових та інших відносин. Посада міського голови є визначальною в системі місцевого самоврядування в містах, який уособлює міську публічну владу, а тому викликає найбільші дискусії щодо складових елементів свого конституційно-правового статусу, як то порядок обрання, обсяг повноважень, особливості відповідальності та багато інших. Висвітлено основні повноваження міського голови, перелік яких не є вичерпним. Так основними з них є: повноваження з організації роботи місцевої ради, сесій ради а також органів які вони утворюють (внутрішньо-організаційно-правові); повноваження, пов'язані із забезпеченням реалізації територіальною громадою форм безпосередньою (прямого) волевиявлення (електорально-організаційні); повноваження міського голови в галузі програмування розвитку територій місцевого самоврядування, бюджету та фінансування (інституційно-організаційні); розпорядчі та представницькі повноваження міського голови (управлінсько-організаційні та репрезентативно-організаційні); повноваження в галузі забезпечення законності, охорони прав та свобод людини і громадянина на території міської територіальної громади (вітально-організаційні); повноваження щодо здійснення контролю з боку міської ради за діяльністю голови (реординаційно-контрольні повноваження). Посадова особа місцевого самоврядування визначається як особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету Виділено основні ознаки посадової особи місцевого самоврядування: виконання функцій представника самоврядної влади; виконання організаційно-розпорядчих функцій; виконання консультативно-дорадчих функцій.

2. Висвітлено основні принципи діяльності міського голови. Визначено поняття принципів місцевого самоврядування. Так, під

принципами місцевого самоврядування розуміються керівні засади, ідеї, які визначають найбільш загальні вимоги до суб'єктів у процесі здійснення прав місцевого самоврядування та виконання їх обов'язків. Охарактеризовано загально-правові (законність, гуманізм, гласність, народовладдя) та спеціалізовані принципи діяльності міського голови (колегіальності, виборності, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, підзвітності та відповідальності тощо).

3. Розглянуто зарубіжний досвід ролі та місця міського голови в організації муніципальної влади. Проаналізовано моделі місцевого самоврядування, в аспекті взаємодії місцевої ради та відповідно міського голови (мера); характерним є варіанти форм взаємодії: «Рада - сильний мер» та «Рада - слабкий мер», що визначається саме правовим статусом мера, не враховуючи ролі ради у цих категоріях. Вказано на деякі особливості функціонування вказаних форм взаємодії у США, Німеччині, Угорщині, Естонії та Франції, серед яких кількість членів місцевих рад, особливості правового статусу мера, його повноваження, виборність тощо.

4. Визначено поняття функцій міського голови у вирішенні питань місцевого значення, їх систематизацію та класифікацію. Так, функціями міського голови є основні напрями та види діяльності міського голови, за допомогою яких він виражає волю та інтереси територіальної громади, забезпечує її якісне та ефективне функціонування за допомогою вирішення питань місцевого значення, а також забезпечує взаємодію громади з державою (її органами), органами місцевого самоврядування на підставі норм діючого законодавства. Критеріями класифікації функцій міського голови є основні елементи його діяльності: об'єкти, суб'єкти, способи, засоби та методи за допомогою яких міський голова здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення, а також в цілому для стабільного розвитку місцевого самоврядування в умовах трансформації системи місцевого самоврядування у сучасних умовах. Визначено наступні критерії класифікації функцій міського голови: За об'єктами, а саме цілями

та завданнями муніципальної діяльності, предметами відання, якими є певні сфери місцевого життя (економічна, політична, культурна, екологічна та соціальна; умовно поділяються за сферами реалізації на внутрішні та зовнішні); за суб'єктами, відповідно до демографічних, соціально-економічних та правових особливостей здійснення міського самоврядування (функції міських голів малих, середніх і великих міст України та функції голів міст Києва та Севастополя, які володіють спеціальним статусом); за способами, засобами та методами муніципальної діяльності міського голови (технологічні (процесуально-організаційні та процесуально-правові): інформаційна, інноваційна, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова тощо).

5. Охарактеризовано взаємодію міського голови з міською радою та її виконавчими органами під час вирішення питань місцевого значення. Проаналізовано особливості реалізації функцій міського голови у взаємодії з міською радою та її виконавчими органами (виконавчий комітет). Здійснено аналіз з позицій більш широкого кола повноважень серед вказаних структурних складових місцевого самоврядування. Відзначено, що більшим широкими повноваженнями наділено згідно норм чинного законодавства саме міського голову, який по суті є головним у територіальній громаді з вирішення питань місцевого значення.

6. Розглянуто питання взаємодії міського голови з громадськістю в контексті реалізації його функцій у вирішенні питань місцевого значення. Розглянуто механізми взаємодії міського голови з громадськістю. Мова йде насамперед про інструменти місцевої демократії та способи впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, у тому числі на міського голову, що закріплено нормами Конституції та законодавства про місцеве самоврядування. Охарактеризовано деякі інструменти місцевої демократії, серед яких: створення консультативно-дорадчих органів; органів самоорганізації населення; громадських об'єднань; ініціювання розгляду електронних петицій; проведення громадських слухань; участь в

громадських обговореннях; подання місцевої ініціативи; подання депутатам письмових доручень; вимагання звітування міського голови; здійснення моніторингу порядку ухвалення рішень місцевою радою; проведення аналізу проектів рішень та рішень, ухвалених місцевою радою; відвідування пленарних засідань міської ради та засідань постійних депутатських комісій; проведення загальних зборів громадян; подання проектів на фінансування з бюджету участі; проведення місцевого референдуму. Зосереджено увагу на проблемних питаннях правового регулювання та практики звітування міського голови; запропоновано шляхи вирішення вказаних проблем, як от визначення чіткого механізму звітування міського голови як на законодавчому рівні так і на локальному місцевому рівні, а саме включення положень про звітування міського голови у Статути територіальних громад.

7. Визначено критерії ефективності здійснення функцій міським головою у вирішенні питань місцевого значення. розглянуто критерії ефективності міського голови у вирішенні питань місцевого значення, серед яких: соціальний, інтелектуальний, економічний та процесуальний. Змістовне наповнення вказаних критеріїв висвітлює показники високого рівня розвитку територіальної громади міста, з урахуванням позитивних складових діяльності міського голови. Обґрунтовано положення щодо відсутності критеріїв фахової та професійної підготовки щодо претендентів на посаду міського голови. Зосереджено увагу на понятті спроможної громади, яка є показником ефективної діяльності міського голови, що обумовлюється наявністю складових спроможної громади, до яких відносяться: потенційні та функціональні ознаки.



**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#top>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text).
3. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#top>.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#top>.
5. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [ редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. Київ. НАДУ, 2014. 128 с.
6. Митякина Е.С. Правовое положение главы муниципального образования в Российской Федерации. *Вестник Алтайской академии экономики и права*. 2019. № 4-2. С. 310-316.
7. Давидович С.Н. Сучасні підходи до реформування місцевого самоврядування в Україні. *Молодий вчений*. № 5.1 (45.1). 2017. С. 21-24.
8. Єлісеєва І.О. Сільський, селищний, міський голова: статус посадової особи за Конституцією України та повноваженнями, наданими йому законом. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 15. С. 40-49.
9. Бальцій Ю.Ю. Правовий статус міського голови в Україні: автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеська національна юридична академія. 2006. 18 с.
10. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#top>.

11. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#top>.
12. Грищук М.В. Принципи місцевого самоврядування як основні засади організації та функціонування місцевого самоврядування: політико-правовий аналіз. Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць / Керівник авт. кол. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. Одеса: «Фенікс», 2009. Вип. 37. С. 266-270.
13. Ожегов С.Л. Толковый словарь русского языка/С.Л. Ожегов, Н.Ю. Шведова. Рос. академия наук. Ин-т русского языка им. В.В. Виноградова. Москва. Абуковик. 1999. 944 с.
14. Щebetун І.С. Конституційні принципи та система місцевого самоврядування: співвідношення та взаємозв'язок. *Правничий часопис Донецького університету*. 2014. №1. С. 28-36.
15. Чечина Н.А. Принципы советского гражданского процессуального права и их нормативное закрепление. *Правоведение*. 1960. №3. С. 37-41.
16. Липатов Э.Г. Принципы местного самоуправления-системообразующие факторы муниципального права. *Вестник Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина*. 2004. №7. С. 93-97.
17. Земченков Н.Ф. Субъекты народовластия в системе местного самоуправления: политико-правовое участие. *Философия права*. 2010. №1. С.50-55.
18. Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление. *Журнал российского права*. 2005. №4. С. 17-21.
19. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#top>.
20. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#top>.

21. Мухамедеева Е.М. Концептуализация оснований равенства и справедливости в гражданском обществе переходного периода: автореф. дис. ...канд. философ. наук: 09.00.11. Томск.2008. 20 с.
22. Баймуратов М. Про Хартію міста Одеси: Передмова. //Хартія міста Одеси: Проект/ Автор проекту О.Г. Мучник. Одеса. 1999. 28 с.
23. Батанов О. Конституційна регламентація статусу територіальних громад в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Юридичний вісник*. 2015. №3. С. 78-85.
24. Європейська комісія «За демократію через право» Ради Європи (Венеціанська комісія). Висновок стосовно Конституції України. Конституція незалежної України. Київ. 1997. Т. 2. С. 213-225.
25. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебное пособие. Новосибирск, 1995. С. 21.
26. Коваль В. Голова – фігура самостійна чи підконтрольна. *Голос України*. 1999. 15 вер.
27. Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови). *Офіційний вісник України*. 1999. № 27. Ст. 1341.
28. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 року у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті II, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79,

абзацу третього пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування). Офіційний вісник України. 2000. № 30. Ст. 1283.

29. Бальцій Ю.Ю. Статус одноособової посадової особи місцевого самоврядування: досвід зарубіжних країн. *Юридичний вісник*. 2015. №3. С. 277-282.

30. Мішина Н. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США. *Юридичний вісник*. 2001. № 1. С. 125.

31. Бойнтон Р. Формы местного самоуправления в США: анализ официальных и неофициальных функций мэров, городских управляющих и глав администраций. URL: [http // www.urc.ru/pubs / digests.htm](http://www.urc.ru/pubs/digests.htm).

32. Charter of the City of Seattle URL: [http:// city of Seattle.com/ charter / 5.htm](http://cityofseattle.com/charter/5.htm). Sec.12.

33. Revitalizing State and Local Public Service. San Francisco, 1993. 445 р.

34. Усік Н. Врядування у Сполучених Штатах Київ: Нарис, 1991. С. 105.

35. Черкасов А.И. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. Научно-аналитический обзор. Москва. Изд-во ИНИОН РАН, 1994. 90 с.

36. Ткач Д. Місцеві органи самоврядування в Угорській республіці: вибори, функціонування, фінансування (досвід посттоталітарної доби). *Людина і політика*. 2003. № 2. С. 135-144.

37. Удовенко Г. Органи самоврядування як елемент єдиної держави. *Голос України*. 1999. 21 лип.

38. Децентрализация: Эксперименты и реформы. Т. 1: Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе: монография / под ред. Тамаша М. Хорвата. Будапешт: Программа реформирования местного самоуправления и коммунального хозяйства; Институт Открытого Общества, 2000. 484 с.

39. Мэелтсемеес С. Местное самоуправление в Эстонии. Децентрализация: Эксперименты и реформы. Будапешт: OSI/LGI, 2000. С. 69-132.
40. Лісничий В.В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн: навчальний посібник. Київ. Професіонал, 2004. 335 с.
41. Конституція Франції. URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/fra005.txt>.
42. Шевченко А.Є. Проблеми та перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні / А.Є. Шевченко, Л.В. Гапоненко // Альманах права. 2017. Вип. 8. С. 73-77.
43. Дорош У. До визначення поняття децентралізації влади. Ефективність державного управління. 2017. Вип. 3 (52), ч. 1. С. 130-137.
44. Глипка А.О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 180-189.
45. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / відп. ред. М.О. Баймуратов. Київ. Видавництво «Юридична думка», 2010. 656 с.
46. European Urban Charter II. Manifesto for a new urbanity. Website of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971>.
47. Котельникова Е.А. Административное право: учебник / Е.А. Котельникова, И.А. Семенцова, М.Б. Смоленский. Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. 352 с.
48. Руснак Б.А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса. 2011. 536 с.
49. Гудзь Т.І. Форми реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2011. № 3. С. 70-75.

50. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування: її структура, сутність та зміст. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2015. № 2 (32). С. 90-96.
51. Морозов Ю.П. Инновационный менеджмент: учеб. пособие / Ю.П. Морозов, А.И. Гаврилов, А.Г. Городнов. 2-е изд. Москва. ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 471 с.
52. Батанов О.В. Територіальна громада - основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. Київ. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. С. 136.
53. Бойцов В.Я. Теоретические вопросы системы субъектов государственного права СССР: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1972. С. 48.
54. Нова Конституція України: огляд, коментарі і текст Основного Закону / Огляд та коментарі В.Ф. Погорілка. Київ. Наук, думка, 1998. С. 85.
55. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва. Изд-во «Белые альвы», 1996. С. 238.
56. Бальцій Ю.Ю. Функції міського голови у системі місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук, праць*. Вип. 11. Одеса. 2001. С. 158.
57. Хто в громаді головний: порівняння повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/advice/8751>.
58. Бабкіна О.В. Демократичні детермінанти трансформації українського суспільства. *Персонал*. 2007. Вип. 2. С. 18-25.
59. Чернеженко О.М. Місцеве самоврядування в Україні та державах учасницях ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі: монографія; за заг. ред. В.Л. Федоренка. Київ: Ліра-К, 2018. 380 с.
60. Успішна територіальна громада: будуємо разом / Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтосманов А., Чубаров Е. Харків: Видавничий будинок Фактор, 2018. 128 с.

61. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Одеса. 2010. 36 с.
62. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 лип. 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.
63. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посібник. Київ: Ленвіт, 2012. С. 43-53.
64. Галус О.О. Збори, мітинги, походи і демонстрації як конституційні форми безпосереднього народовладдя. Актуальні проблеми юридичної науки: зб. тез Міжнар. наук. конф. (Хмельницький, 26-27 жовт. 2007 р.). Харків: Вид-во Хмельниц. ун-ту управління і права, 2007. С. 120-122.
65. Заяць Н.В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2014. 38 с.
66. Прошко В.Я. Чути громаду. Київ., 2009. 90 с.
67. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / В.В. Толкованов, А.К. Гук, В.М. Олуйко, В.Я. Прошко. Київ. Крамар, 2011. 199 с.
68. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [ редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. Київ. НАДУ, 2014. 128 с.
69. Шпак Ю.А. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2013. №5. С. 58-62.
70. Кунька Г. Як змусити міського голову та депутата через суд прозвітувати перед громадою. URL: <http://www.gromada.lviv.ua/article/874>.
71. Тарасенко Т. Звітування сільського, селищного, міського голів у контексті розвитку організаційно-правових основ місцевого самоврядування

в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. №3 (26). С. 289-299.

72. Статут територіальної громади міста. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/statut-teritorialnoi-gromadi-mista>.

73. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#top>.

74. Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: Дис... д-ра юрид. наук. Одесса. 1996. С. 359.

75. Dahl R. A. *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale Univ. Press, 1989. P. 26.

76. Бальцій Ю.Ю. Критерії ефективності діяльності міського голови. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. С. 191-195.

77. Заяць Н.В. Шляхи вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. №3. С. 34-39.

78. Чайка Л. Компетентнісний підхід у системі професійного навчання головних посадових осіб територіальної громади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. №4. С. 219-225.

79. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку. Аналітична доповідь. Київ. НІСД. 2009. 62 с.