

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.7

КОНЦЕПЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

**Дробуш І.В.,
к.ю.н., доцент**

Національний університет водного господарства та природокористування

У науковій статті автор аналізує положення основних теорій (концепцій) місцевого самоврядування та досліджує їх вплив на конституційно-правове регулювання муніципальних відносин в Україні; пропонує шляхи вдосконалення чинного законодавства та вироблення дієвого механізму, який би дозволив ефективно реалізувати право територіальної громади на місцеве самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, теорія природних прав, громадсько-господарська теорія, громадівська теорія, державницька теорія, теорія дуалізму муніципального управління, теорія соціального обслуговування, муніципальна реформа.

Дробуш И. В. / КОНЦЕПЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА В УКРАИНЕ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ / Национальный университет водного хозяйства и природоиспользования, Украина

В научной статье автор анализирует положения основных теорий (концепций) местного самоуправления и исследует их влияние на конституционно-правовое регулирование муниципальных отношений в Украине; предлагает пути совершенствования действующего законодательства и разработки действенного механизма, который бы позволил эффективно реализовать право территориальной общины на местное самоуправление.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, теория естественных прав, общественно-хозяйственная теория, общественная теория, государственная теория, теория дуализма муниципального управления, теория социального обслуживания, муниципальная реформа .

Drobush I.V. / CONCEPT OF LOCAL GOVERNMENT AND MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE: THEORY AND PRACTICE / National University of Water Management and Nature, Ukraine

In the scientific article, the author examines the main provisions of theories (concepts) of local government, namely the theory of natural rights, social – economic theory, the theory of community, state theory, the theory of dualism municipal government, the theory of social services and examines their impact on constitutional – legal regulation of municipal relations in Ukraine. The author suggests ways to improve existing legislation and develop effective mechanism that would allow to effectively exercise the right of territorial communities in local government. Depending on which theory (concept) is the basis for the reform of local government, and this is the result of municipal reform. Or is really a true local government, capable municipalities that have all the necessary resources for the implementation of their rights at the local level, or local government will realize only a small part of the powers that would be vested with the state authorities, will continue to be accountable and controlled a large part in the performance of powers and return Ukraine to the rigid centralization. So turn it into a weak state because, as the experience of the developed European countries, there is a strong state, which is an independent, self-sufficient municipal authorities, representing local communities, able to solve the urgent needs of the area and contributes to the development of the state as social.

Key words: local government, local community, the theory of natural rights, social – economic theory, the theory of community, national theory, the theory of dualism municipal management theory of social services, municipal reform.

Становлення та подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні зумовлені формуванням правової держави та громадянського суспільства, інтеграцією України в європейське співтовариство. Місцеве самоврядування є необхідним елементом демократичної держави. Упродовж останніх двохсот років право на місцеве самоврядування стало конституційно визнаним у більшості країн Західної Європи. Конституційні норми цих країн гарантують муніципальним органам самостійність та самоорганізацію. Після повалення тоталітарного режиму країни Східної Європи теж включили норми, які гарантують право на самоврядування, до своїх нових Конституцій та прийняли, відповідно, базові закони.

Україна за останні п'ятнадцять років зробила важливі кроки на шляху становлення та конституційного закріплення основ місцевого самоврядування. За цей період в Україні відбулося не лише реформування структури місцевої влади, а й, що не менш важливо, зміна поглядів на місце і роль місцевого самоврядування в утвердженні України як європейської демократичної держави. Сьогодні необхідним є усвідомлення місцевого самоврядування як автономної щодо державної влади системи управлін-

ня, оскільки у свідомості переважної більшості громадян України ще не подолані стереотипи радянської моделі організації влади, за якої вся повнота влади на місцях формально належала місцевим радам народних депутатів, які були єдиною ієрархічною системою органів державної влади.

Сьогодні не виникає сумнівів щодо необхідності існування інституту місцевого самоврядування, але існують дискусії щодо природи місцевого самоврядування.

Саме тому метою даної статті є з'ясування суті основних теорій (концепцій) місцевого самоврядування; їх вплив на конституційно-правове регулювання муніципальних відносин в Україні; пошук шляхів удосконалення чинного законодавства та вироблення дієвого механізму, який би дозволив ефективно реалізувати право територіальної громади на місцеве самоврядування. Адже, результат муніципальної реформи залежатиме від того, яка теорія (концепція) буде покладена в основу реформування місцевого самоврядування. Або ж буде дійсно справжнє місцеве самоврядування, дієздатні територіальні громади, які матимуть усі необхідні ресурси для реалізації їх прав на місцевому рівні, або ж місцеве самоврядування

буде реалізовувати лише незначну частину повноважень, якими буде наділятися з боку органів державної влади, залишиться й надалі підзвітним та підконтрольним у виконанні значної частини повноважень та поверне Україну до жорсткої централізації, таким чином перетворивши її у слабку державу, оскільки, як показує досвід розвинених європейських держав, міцною є держава, в якій є самостійна, самодостатня муніципальна влада, яка представляє територіальні громади, здатна вирішувати нагальні потреби відповідної території та сприяє розвитку держави як соціальної.

Наука про місцеве самоврядування, як справедливо зазначається в спеціальній літературі, починалася зі спроби відповідати на запитання: чи здійснює територіальна громада та її представницькі органи окрему, відмінну від державної, публічну владу, чи вони реалізують лише децентралізовані владні повноваження органів державної влади.

Намагалася знайти відповідь і перша з відомих загальноновизнаних теорій організації місцевої влади – теорія природних прав громади. Вона виникла на початку XIX ст. як реакція на чиновницьке управління з усіма негативними рисами, коли увага теоретиків філософії держави і права перемістилася з конституційної монархії на представницьку демократію як більш прогресивне втілення ідей правової держави, коли в політичній та філософсько-правовій думці відбулися суттєві зміни поглядів на проблеми демократії та суспільної свободи. Представниками цієї теорії були Г. Аренс, Н. Гербер, О. Гірке, А. Токвіль, О. Лабанд, Г. Мауренбрехер, Е. Мейер, О. Ресслер, А. Шефле, Б. Чичерін тощо. Згідно з цією теорією громадська (комунальна, муніципальна) влада визнавалася четвертою гілкою влади поряд із законодавчою, виконавчою та судовою. Громада має право на самостійне та незалежне від центральної влади існування за своєю природою, причому держава не утворює, а лише визнає громаду. Одним із перших, хто звернув увагу на природу місцевого самоврядування, був французький державний діяч А. Токвіль, який писав, що «громада є тим єдиним об'єднанням, яке так добре відповідає самій природі людини, тому що де б не збиралися разом люди, громада виникає сама собою.... Не маючи громадських інститутів, нація зможе сформувати вільний уряд, однак справжнього духу свободи вона так і не здобуде» [1, с. 65].

Близькими до поглядів А. Токвіля були й праці російського дослідника М. Ядринцева [2, с. 630], в яких автор зазначав про те, що життя суспільства, держави є життя його частин – громад, і тільки розвиток цих частин є джерелом розвитку цілого. Загальний прогрес полягає в диференціації життя цілого, в уособленні функцій, у самобутньому вдосконаленні кожної окремої частини. Провінціям має бути надана якомога більша автономія: це дасть їм змогу вирішувати «місцеві питання», забезпечить їх розвиток, а отже, слугуватиме благом всієї держави. При цьому вважав, що без розвитку місцевого життя і самодіяльності неможливий вільний правильний розвиток суспільства.

Зазначена теорія визначає громаду як соціальну основу місцевої влади, яка має самостійне природне право на існування, як територіальний колектив людей, що проживають спільно. Тому право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, регулювати свої власні справи без втручання держави має природний та невідчужуваний характер (за певною аналогією з природними правами людини). Права громади на самоврядування, як зазначав професор В.Ф. Погорілко, апріорним шляхом виводилося із самої природи громади [3, с. 57].

Саме ідея невідчужуваності та недоторканості прав громад викликає дискусію. Так, О.Кутафін та В. Фадєєв зазначають, що важко обґрунтувати невідчужуваність та

природний характер прав, зокрема великих територіальних самоврядних одиниць, які створені державою [4, с. 44].

Основоположними висновками цієї теорії є: коло громадських справ відрізняється від справ державних; громада є суб'єктом прав, які їй спеціально належать, а тому державне втручання в її справи неприпустиме; органи місцевого самоврядування формують сама територіальна громада; посадові особи самоврядування належать до громадських, а не державних агентів та представляють не державу, а громаду.

Зазначена теорія разом із теорією громадсько-господарською, яка акцентувала увагу на змісті комунальної діяльності, отримали подальший розвиток у громадській теорії місцевого самоврядування. Найбільш відомими представниками даної теорії були Р. Моль, О.І. Васильчиков, В.М. Лешков, П.М. Подлігайлов, М.П. Драгоманов та ін. Громадська теорія бачила сутність самоврядування в наданні місцевій спільноті права самостійно реалізовувати свої громадські інтереси та зберігала за урядовими органами право завідувати тільки державними справами. Таким чином вона виходить з протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава здійснювали свої власні інтереси. Якщо органи самоврядування займаються не державними, а виключно громадськими справами, то державі байдуже, як здійснюються ці чужі для неї справи [5, с. 58, 59]. Слушно зауважував свого часу П.М. Подлігайлов, що «за відсутності самоврядування центральна влада або повністю ігнорує місцеві інтереси, а відповідно і нестатки населення, визначаючи своїм агентам на місцях безумовно виконувати тільки свої вимоги, або, бажаючи йти назустріч місцевим нестаткам, наказує своїм агентам піклуватися про їх задоволення, чим санкціонує свавілля», тому що ці особи є чужими для цієї місцевості та її проблем. «Усі місцеві інтереси та нестатки можуть бути добре відомі тільки самому місцевому населенню, яке до того ж найбільше зацікавлене в їх правильному задоволенні. Тому ці питання повинні розроблятися в тій установі, яка для цього є найбільш компетентною – в органі самоврядування» [6, с. 25, 28]. Натомість самоврядування як одну з форм організації місцевого державного управління розглядає державницька теорія. Будь-яке управління публічного характеру є справою державною. Основні положення державної теорії розроблені німецькими вченими Л. Штейном і Р. Гнейстом та знайшли своє продовження в працях В.П. Безобразова, А.Д. Градовського, М.І. Лазаревського, М.М. Коркунова, Б.Е. Нольде, А.Г. Михайловського, А.Г. Тимофєєва та ін.

Так, А.Г. Михайловський розглядав самоврядування як частку загального державного управління, як особливу організацію державної влади на місцях, яка заснована на виборних началах [7, с. 40]. Усі повноваження в галузі місцевого самоврядування своїм джерелом мають державну владу. Все базується на тому, що держава визнає за необхідне передачу справ на місця, і, по суті, діяльність самоврядування та держави залишається однорідною. Дана теорія була повністю відтворена в державному житті радянського періоду.

Найбільш критичними є погляди американського професора Ч. Адріана, який наголошує: «теорія невід'ємного права» на місцеве самоврядування повністю мертва, є юридично та соціологічно неприйнятною» [8, с. 350]. Дане твердження пов'язане з пануючою в США теорією соціального обслуговування, яка трактує функції муніципалітетів як один з проявів надкласової природи держави загального добробуту. Одним з основних завдань муніципалітетів має стати пропонування послуг своїм мешканцям, організація обслуговування населення. Становлення та розвиток держави загального добробуту, розширення комплексу послуг, які надаються громадянам, мало подвійний вплив на функціонування місцевого самовряду-

вання. З одного боку, зросла роль місцевих органів у наданні послуг населенню, в реалізації урядової політики на місцях, що, у свою чергу, стимулювало зацікавленість держави в ефективності місцевого управління. З іншого боку, посилилася централізація податкової системи, контроль центру за діяльністю місцевого управління. Різка активація ролі держави в галузі місцевих фінансів призвела до трансформації традиційного балансу між державним контролем за місцевою автономією в економічній сфері, поставивши місцеві органи в залежне становище від центральних влад. Таким чином, еволюція місцевого управління значно посилила державну природу муніципальних інститутів, ототожнила місцеві справи із загальнодержавними, поставивши виборні муніципальні інституції в сильну адміністративну та фінансову залежність від органів державної влади.

Подвійний характер муніципальної діяльності, а саме самостійність в суто місцевих справах та здійснення певних державних функцій на місцевому рівні, обґрунтовує теорія дуалізму муніципального управління.

Сучасна правова доктрина місцевого самоврядування в основному підтверджує, що самоврядування поєднує в собі елементи державного та громадського начал.

Дослідженню теоретичних засад сучасного муніципалізму, природи інституту місцевого самоврядування присвячено публікації О.В. Батанова, М.О. Баймуратова, В.І. Борденюка Г.О. Мурашина, М.І. Корнієнка, О.Ф. Фрицького, В.В. Кравченка, І.Б. Коліушка, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, Б.А. Пережняка, М.О. Пухтинського, Ю.С. Шемшученка та ін., які свідчать про відсутність єдиного бачення щодо переваг тієї чи іншої теорії місцевого самоврядування.

Як зазначав відомий вчений у галузі конституційного права, в галузі муніципального права професор В.Ф. Погорілко, поступово відбувається переоцінка цінностей місцевої автономії і муніципальних свобод. Головний акцент зміщується в бік таких цінностей, як раціональність, ефективність, економія. Місцеве самоврядування розглядається вже не стільки як загальнодемократична мета, скільки як засіб для вирішення локальних проблем, реалізації інтересів територіальних громад, здійснення на місцях загальнодержавного політичного курсу [3, с. 69].

Щодо так званих «природних і невід’ємних прав» застерігає професор М.І. Корнієнко: їх наявність свідчить не стільки про автономію, скільки про певний «суверенітет» територіальної громади та її органів, а це вже небезпечно для цілісності держави [9, с. 31]. При цьому надає перевагу саме громадсько-державній теорії. Прихильником теорії дуалізму є й інший відомий вчений в галузі конституційного права М.П. Орзіх, який акцентує увагу на тому, що саме синтез громадської та державної теорії самоврядування надасть конституційну можливість «входити в правові ворота», а не «трошити муніципальні огорожі», які небезуспішно споруджені на місцях під впливом «революційної психології і суверенного бешкетування місцевих рад» [10, с. 64]. Аналогічною є й позиція професора В.Ф. Погорілка, який наголошував на тому, що синтез державного та громадського у самоврядуванні дуже важливий для суспільства, за допомогою єдності цих двох начал вирішуються найважливіші громадсько-державні завдання: виключення роздвоєння влади, яке веде до політичної нестабільності та послаблення держави та її інститутів; ліквідується розрив між суспільством та державою; породжується спільний інтерес для громадян та державних органів, сутність якого полягає в будівництві життя, достойного кожній людині та суспільства в цілому; держава більшою мірою входить в курс місцевих справ та приймає рішення, сутність яких узгоджується з інтересами людей тощо. Однак реалізація цих програмних положень можлива лише в соціально орієнтованій державі, яка утворює мотивацію та стимули для розвитку ініціативи людей.

Інші вітчизняні науковці, зокрема професор В.І. Борденюк, досліджуючи співвідношення місцевого самоврядування та державного управління, зазначає, що в проектах законів про внесення змін до Конституції України знову відображаються ідеї громадянської теорії, яка, протиставляючи місцеве самоврядування державному управлінню, виконує роль своєрідного гальма на шляху його розвитку. Наголошує на тому, що в сучасних умовах місцеве самоврядування слід розглядати як відносно відокремлену частину державного управління, здійснення якого повинно пов’язуватися з діяльністю не лише органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування, а вживаний у Конституції України термін «місцеве самоврядування» – як умовну назву демократичної системи державного управління на місцях, що передбачає залучення громадян до управління державними справами на засадах відносної самостійності в межах, визначених Конституцією і законами України. Проте це, на думку автора, не означає відмови від використання терміну «місцеве самоврядування», який, з одного боку, відобразив би відносну автономію територіальних громад (колективів) та утворюваних ними органів стосовно центральних органів держави, а з іншого – стимулював би розвиток громадянської активності й ініціативи громадян в управлінні державними справами, сприяючи підвищенню їх політико-правової культури [11, с. 8].

Відсутність єдиного бачення щодо природи місцевого самоврядування проявляється, насамперед, у трактуванні вживаного в Основному Законі України терміну «місцеве самоврядування»: з позицій державницької теорії – як умовну назву демократичної системи державного управління на місцях, що передбачає залучення громадян до управління державними справами на засадах відносної самостійності в межах, визначених Конституцією і законами України; з позицій громадянської теорії – як право територіальної громади, більш того саме вона і є первинним суб’єктом місцевого самоврядування.

Конституція України не містить прямої норми, де було б зафіксоване правило, згідно з яким органи місцевого самоврядування не належать до системи органів державної влади, як це передбачено, наприклад, у ст. 12 Конституції Російської федерації. Однак Конституція України, визначивши носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування, в такий спосіб зафіксувала існування в державі двох відносно відокремлених органів публічної влади: системи органів місцевого самоврядування та системи органів державної влади.

Таким чином, органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а відносно самостійним видом влади в системі народовладдя. Європейська хартія місцевого самоврядування стоїть переважно на позиціях державницької концепції місцевого самоврядування. Конституція України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади, тобто виходить з позицій громадянської концепції місцевого самоврядування, але при цьому не є до кінця послідовною. Так, частина 2 ст. 19 Основного Закону закріплює принцип, за яким органи місцевого самоврядування зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, тобто за принципом державницької концепції місцевого самоврядування. Тому необхідно внести зміни і закріпити принцип «дозволено все, що прямо не заборонено законом» як основоположний принцип функціонування інституту місцевого самоврядування в цілому.

На користь державної теорії працює і збереження місцевого самоврядування на регіональному рівні саме в такому вигляді: районні та обласні ради й представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст,

однак не мають власних виконавчих органів та позбавлені можливості реалізувати прийняті власні рішення, більш того попадають фактично в пряму залежність від відповідних місцевих державних адміністрацій. Аналогічною є ситуація зі здійсненням місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі.

Конституція та профільний закон про місцеве самоврядування, декларуючи статус територіальної громади як провідного, центрального суб'єкту, є «надреволуційними» та, безумовно, «йдуть далі» навіть Європейської Хартії про місцеве самоврядування, будуючи систему місцевого самоврядування через призму «людського вимірювання», тобто від конкретної особи, людської спільноти, тоді як Хартія керується системою бюрократичних інституцій – органів місцевого самоврядування. Саме так справедливо характеризував правову основу функціонування місцевого самоврядування В.Ф. Погорілко, наголошуючи при цьому, що норми залишаються декларацією, динаміки, механізму функціонування територіальних громад, умов для формування дієздатного місцевого самоврядування, на жаль, створити не вдалося [3, с. 69].

Сьогодні Україна стоїть на порозі якісно нового етапу розвитку місцевого самоврядування, пов'язаного з проведенням радикальної муніципальної реформи. Про необхідність муніципальної реформи наголошував ще в січні 1997 року Президент України Л.Д. Кучма на зборах Асоціації міст України, роблячи наголос на пріоритеті прав територіальної громади, тим самим втілюючи в концепцію реформування інституту місцевого самоврядування основних положень громадської теорії. Кінцевою метою муніципальної реформи має стати покращення якості адміністративних та громадських послуг, що надаються населенню, шляхом децентралізації управління, забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад і регіонів на основі належного правового, матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування, підвищення ефективності функціонування владних структур усіх територіальних рівнів та розвитку місцевої демократії, перетворення територіальних громад на реальний суб'єкт управління. На необхідність зміцнення інституту місцевого самоврядування, дієвості та самодостатності територіальних громад шляхом децентралізації управління та втілення принципу субсидіарності наголошував і Президент України В. Ф Янукович. На засіданні Ради регіонів, яке відбулося 21 березня 2013 року Президент зазначив, що муніципальна реформа є одним із найважливіших питань, складовою, яка буде впливати на покращення життя людей. Водночас вона має бути гармонійним інструментом, що вибудує якісно нові відносини між державою та територіальними громадами, узгоджуючи їх інтереси. При цьому Президент наголосив на неприпустимості надмірного зосередження повноважень у центрі, однак знову виявляються тенденції до концентрації влади у міністерствах та відомствах, і це створює нові перешкоди для ефективного управління. Реформування місцевого самоврядування має відбуватися на засадах децентралізації владних повноважень, консолідації ресурсного забезпечення та стратегічного планування розвитку територіальних громад.

При цьому Президент розширює повноваження місцевих державних адміністрацій, що свідчить про повернення до державницької теорії місцевого самоврядування.

Щодо державницької теорії місцевого самоврядування, то вважаємо її неприйнятною, оскільки виходячи з її основних положень муніципальної влади як самостійного повноправного виду публічної влади в Україні не існує взагалі, вона може існувати лише як вид державної влади на місцевому рівні.

Розробниками проекту Концепції внесення змін до Конституції України [12], який прийняла за основу 21 червня 2013 року Конституційна Асамблея, за основу майбутньої реформи місцевого самоврядування взято основні концептуальні положення теорії муніципального дуалізму. Зокрема вказується, що конституційне закріплення засад муніципального дуалізму констатує можливість органів місцевого самоврядування як вирішувати питання місцевого значення, так і брати участь у розв'язанні державних справ шляхом виконання делегованих повноважень. Це, вважають автори проекту, забезпечить імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування та конституювання національних традицій розвитку місцевого самоврядування, а також надасть можливість поєднати визначені Європейською Хартією принципи децентралізації публічної влади та субсидіарності у функціонально-компетенційному механізмі здійснення місцевого самоврядування.

Отже, у проекті Концепції як доктринальний базис майбутньої конституційної моделі місцевого самоврядування вже розглядається подвійна природа влади місцевого самоврядування та його органів. По суті, виходячи з цієї доктрини, місцеве самоврядування розглядається лише як «варіант державно-суспільного регулювання місцевих відносин» та є формою «наближення» державної влади до потреб та інтересів населення у локально-територіальних утвореннях [13, с. 12].

Справедливо зауважує професор О.В. Батанов щодо сучасних конституційно-проектних ініціатив, представлених поки що у форматі загального офіційного доктринального бачення майбутньої моделі місцевого самоврядування, які свідчать, що концептуальне бачення курсу на формування громадської моделі місцевого самоврядування, закладеної в Конституції України, фактично девальвується. У цьому плані Україна є яскравим негативним прикладом ігнорування як позитивного зарубіжного досвіду муніципального будівництва, так і концептуальних засад демократії, втілених в основних теоріях місцевого самоврядування.

По суті, сьогодні у завуальованій формі пропонується концептуально-конституційне закріплення державницького начала місцевого самоврядування. Під впливом цих ідей у сучасних реформаторських ініціативах вже дуже рельєфно проглядається чергова спроба під прикриттям цінностей демократії та свободи, реалізації інтересів населення, об'єднаного територіальною спільністю, побудувати таку систему взаємозв'язку територіальних громад та держави, яка б забезпечувала державну єдність не на балансі централізму та децентралізму, а на переважному розвитку державного централізму [14, с. 90].

Модель децентралізації та деконцентрації публічної влади, яка пропонується сьогодні, характеризується фактичною імплантацією місцевого самоврядування до матерії державного управління, залежністю від держави та відсутністю політичних, економічних, управлінських амбіцій. Місцеве самоврядування за такого варіанту політико-правового оформлення поєднує в собі властивості муніципальних самоврядних колективів та публічної державної влади, допускає можливість не тільки юридичного, але й адміністративного втручання у свою діяльність.

Таким чином, обрана в Україні модель місцевого самоврядування, на жаль, не знімає з порядку денного необхідність подальшого осмислення самої природи місцевого самоврядування та пошуку найбільш оптимального шляху вдосконалення механізму функціонування місцевого самоврядування з метою забезпечення справді дієздатних територіальних громад, належної реалізації їх прав та законних інтересів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Токвіль А. Демократия в Америке / А. Токвиль. – М., 1992. – С. 65
2. Ядринцев Н.М., Коваленко В.И. // Федерализм: Энциклопедия. – М., 2000. – 677 с.
3. Муніципальне право України : підручник / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.]; за ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
4. Кутафин О.Е., фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 1997. – 563 с.
5. Коркунов Н.М. Русское государственное право. – СПб., 1903. – Т. 2. – С. 353-354; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. – СПб., 1910. – Т. 2: административное право. – С. 40 // мун право погорылко. – 352 с.
6. Местное управление в России / Под ред. П.Н. Подлигайлова. – СПб., 1884. – С. 25, 28 // Цит. за: Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія / Батанов О.В. – К.: Ін – т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
7. Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления России. – М., 1908. – С. 40 // Цит. за: Муніципальне право України : підручник / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.]; за ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 60.
8. Ch. Adrian. Governing Urban America. – New York – Toronto – London, 1961. – P. 64 // Цит. за: Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости / Мишин А.А., Пульянов В.З., Вильдянов Р.Х., Барабашев Г.В. – М., 1970. – С. 350-351.
9. Основи муніципального права України: навчальний посібник / за ред. М.І. Корнієнка. – К., 2000. – 235 с.
10. Орзіх М.П. Самоврядні території в системі державного устрою України // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1-2. – К., 1993. – С. 62- 65.
11. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно – правові аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне, муніципальне право» / Борденюк В.І. – К., 2009. – С. 8
12. 12. Концепція внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] // Дискусійний форум Конституційної Асамблеї. Режим доступу: <http://sau.in.ua>.
13. 13. Земсков В.А. Функции государственно-общественной власти : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / В. А. Земсков. – Владимир, 2011. – С. 12.
14. 14. Батанов О.В. Проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму/ О. В. Батанов // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-1. – С. 88-91.