

Системно-структурна організація об'єднаної територіальної громади

Сергієнко А. А.

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
вул. Пушкінська, 77, м. Харків, Україна
a.sergienko001@gmail.com*

Ключові слова:

об'єднана територіальна громада, децентралізація, система місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування, муніципальна реформа.

Статтю присвячено дослідженню системно-структурної організації об'єднаної територіальної громади з точки зору оптимізації механізму місцевого управління. Проаналізовано кожен із структурних елементів цієї системи в умовах реформаційних змін у місцевому самоврядуванні та територіальній організації влади.

System and structural organization of an amalgamated territorial community

Serhiienko A. A.

*Yaroslav Mudryi National Law University,
Pushkinska str., 77, Kharkiv, Ukraine
a.sergienko001@gmail.com*

Key words:

amalgamated territorial community, decentralization, system of local self-government, local self-governing bodies, municipal reform.

The article is devoted to the study of system and structural organization of an amalgamated territorial community from the standpoint of optimization of the mechanism of local self-government in the amalgamated territorial community. It is established that to ensure the principle of self-sustainability of territorial communities as a real capacity to settle the issues of local significance attributed to their jurisdiction independently and to the full extent based on own and sufficient material and financial resources at the level of social standards guaranteed by the state in the aspect of the system and structural organization of the municipal authority, the legislation identifies such subject of the local self-government as an amalgamated territorial community which should become a basic unit, a foundation for the new system of local self-government in our state due to reforming of the local government and decentralization of power.

Analysis of the legislation and practical activity gives grounds to argue that an amalgamated territorial community is a new subject of public relations by its content, which is not equal to the territorial community of a village, settlement, city, because it has drastically other territorial, legal and material-financial bases.

In the course of the research, it is found out that the reform's authors didn't take into account the principal importance and need for the constitutional guarantee of creation of new management layers in the local government. The process takes place exclusively relying on the legislative rules of the basic and special laws by ignoring the norm of the Constitution of Ukraine on the option of voluntary amalgamation of the only neighboring villages which have an adjoined territory.

Based on the analyzed legislative acts, the article states that system and structural organization of an amalgamated territorial community is identical in content to the structure of a territorial community of a village, settlement, city, which involves the representative bodies (a local council of the amalgamated territorial community, head of the amalgamated territorial community, heads, bodies of public self-organization) and executive bodies of the local council. In case of keeping an amalgamated territorial community as a basic subject

of the local self-government in the domestic legislation, the development of legal framework has to take into account this fact.

Consequently, the legislator should elaborate new draft of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine), which would consider the features of the territorial and material-financial basis of future communities without sacrificing the municipal legal capacity to be autonomous when carrying out the local self-government based on the state guarantee of such the right.

На сучасному етапі розвиток України як демократичної держави в умовах децентралізації зумовлює необхідність створення умов для повноцінного та дієвого функціонування інституту місцевого самоврядування як основоположного елемента інституціоналізації конституційного ладу України. Йдеться, перш за все, про становлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Стратегія розвитку інститутів місцевої демократії передбачає використання системного підходу задля визначення цілей та засобів впливу на суспільні відносини, які виникають на муніципальному рівні.

Україна розпочала процес удосконалення публічного управління на місцях шляхом реформування територіальної організації влади. Ефективне здійснення муніципальної реформи є неможливим без чіткого усвідомлення ступеня важливості змін, які повинна зазнати чинна система місцевого самоврядування, основних негативних наслідків, які існують в її структурі та глибини сутності необхідних перетворень. Схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 01 квітня 2014 р. [1], попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади 31 серпня 2015 р. [2], прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. [3] поклало початок трансформації існуючої системи місцевого самоврядування.

Незважаючи на швидкі темпи створення об'єднаних територіальних громад (1049 станом на 01.04.2020 р.), в Конституцію України так і не були внесені зміни щодо децентралізації влади; відсутнє належне правове регулювання щодо статусу об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), що створює перешкоди у становленні базового рівня місцевого самоврядування. Одним із актуальних питань залишається дослідження системно-структурної організації ОТГ, що потребує науково-теоретичного аналізу кожного його елемента.

Питання щодо інституційно-функціональної організації місцевого самоврядування були предметом дослідження досить широкого кола вче-

них-муніципалістів, зокрема: М.О. Баймуратова, В.А. Баранчикова, О.В. Батанова, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіди, О.Є. Кутафіна, П.М. Любченко, М.В. Пітцика, С.Г. Серьогіної, К.Є. Солянника, В.І. Фадєєва, О.Ф. Фрицького та ін. Проте дослідження системно-структурної організації ОТГ досі потребує ґрунтовного дослідження правового регулювання та вітчизняної практики їх організації та діяльності.

Метою статті є дослідження системно-структурної організації ОТГ із точки зору оптимізації механізму місцевого управління в ОТГ, а з'ясування поняття системно-структурної організації, її складників, опрацювання недоліків правового регулювання та формування висновків та рекомендацій окреслюються як завдання роботи.

Питання щодо визначення поняття системи місцевого самоврядування в Україні перебувало у центрі уваги науковців протягом усього періоду становлення вітчизняного муніципального права. Як правило, виокремлення конкретних елементів системи мало місце серед дослідників з метою надання визначення системи в залежності від конкретної мети, для чого застосовувався різний критерій: організаційно-формальний, територіальний, інституційний. Думки науковців щодо структурних елементів такої системи місцевого самоврядування досить різняться. Так, О.Є. Кутафін і В.І. Фадєєв визначають систему місцевого самоврядування як сукупність організаційних форм у рамках відповідних муніципальних утворень, за допомогою яких забезпечується вирішення питань місцевого значення, місцевого життя [4]. В.А. Баранчиков, тлумачить поняття система місцевого самоврядування у двох аспектах: у вузькому – це система органів, через яку здійснюється місцеве самоврядування, та широкому – охоплення сукупності всіх структурних підрозділів місцевого самоврядування, а також функціональні зв'язки між ними, які виникають у процесі вирішення питань місцевого значення» [5, с. 170].

В.С. Куйбіда вважає, що система місцевого самоврядування охоплює форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальної громади (місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання), органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні й інші органи самоорганізації грома-

дян), місцеві ради, їхні голови, виконавчі комітети, відділи, управління й інші виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, виконавчий апарат районної, обласної ради [6, с. 141].

Натомість інші автори (В.В. Кравченко, М.В. Пітцик,) займають протилежну позицію, говорячи, що, на відміну від органів державної влади, які становлять єдину загальнодержавну систему, місцеве самоврядування не має і в принципі не може мати якоїсь єдиної в масштабі всієї країни системи, оскільки це суперечить принципу організаційної автономності органів місцевого самоврядування і не відповідає їх природі як органів конкретних територіальних громад. Система місцевого самоврядування конкретної адміністративно-територіальної одиниці є повністю незалежною від системи, що склалася в іншому населеному пункті. Таким чином, автори доходять висновку, що різні територіальні громади та сформовані ними органи місцевого самоврядування «...не характеризуються спільними системоутворюючими ознаками і не можуть становити єдиної системи», а «...термін «система місцевого самоврядування» доцільно вживати для позначення організаційно-правового механізму здійснення місцевого самоврядування в межах окремої самоврядної адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста, – територіальні громади яких виступають самостійними суб'єктами місцевого самоврядування» [7, с. 182].

З.О. Сірик зазначає, що системна організація місцевого самоврядування значною мірою залежить від адміністративно-територіального устрою, але існує і певна варіативність вирішення цих питань. У демократичних державах організація місцевого самоврядування зумовлюється об'єктивними потребами розвитку суспільства, тобто на місцевому рівні «влади» має бути стільки, скільки її необхідно для життєзабезпечення територіальних співтовариств (територіальних колективів, громад, комун тощо) і вирішення в межах відповідних територій питань місцевого значення. Чим більше функцій і повноважень закріплюється за місцевими органами влади, тим складнішою є системно-структурна організація цього рівня публічної влади [8, с. 248].

У науці державного будівництва та місцевого самоврядування комплексне уявлення про організацію й практичну діяльність владних інституцій формується шляхом використання системи юридичних показників, одним з яких виступає системно-структурна організація. Так, наприклад, системно-структурна організація органу публічної влади – це складне системне утворення, зумовлене суспільно-політичною природою, соціальним і функціональним призначенням, формою державності, рівнем демократизації суспіль-

ства, розвитком економіки та іншими факторами, яке складається із сукупності окремих елементів – підсистем, органів, їх структурних підрозділів, територіальних представництв, які в процесі поточної діяльності взаємодіють між собою, з іншими елементами політичної системи задля виконання завдань, що стоять перед ними. Кожен із таких елементів має своє чітко визначене місце, забезпечує нормальне функціонування всієї системи і поза нею існувати не може [9, с. 50].

Сьогодні система місцевого самоврядування в Україні передбачена Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вже багато років йде дискусія, що закріплена модель була характерна для переходу від радянської організації управління територіями до демократичного інституту самоврядування, а європейські стандарти організації місцевої демократії та набутий вітчизняний досвід свідчать про необхідність корегування основних інститутів муніципального менеджменту, в основі яких має стати формування спроможних територіальних громад, здатних брати на себе відповідальність та самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Із метою забезпечення принципу самодостатності територіальних громад як реальної спроможності самостійно і в повному обсязі вирішувати питання місцевого значення, віднесені до їх відання, на підставі власної і достатньої матеріально-фінансової бази на рівні гарантованих державою соціальних стандартів в аспекті системно-структурної організації муніципальної влади законодавчо визнано такий суб'єкт місцевого самоврядування, як ОТГ, яка в результаті реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади повинна стати базовою одиницею, основою для нової системи місцевого самоврядування в нашій державі [10, с. 19].

Відповідно до Конституції України роль системо формуючого фактору та головного носія функцій та повноважень місцевого самоврядування відіграє територіальна громада. На думку українського науковця О.В. Батанова, якщо місцеве самоврядування є насамперед вираженням самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян, то його формування як цілісної системи в межах всього суспільства повинно відбуватись передусім на її низових шаблях, у первинних ланках [11, с. 5]. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» врегулював відносини щодо системно-структурної організації ОТГ, визначивши окремі питання формування та діяльності ОТГ і її органів, діяльності комунальних підприємств, установ та організацій тощо.

Водночас аналіз законодавства та практики діяльності дає підстави стверджувати, що ОТГ

є за змістом новим суб'єктом публічно-правових відносин, який не тотожний територіальній громаді села, селища, міста, адже має принципово іншу територіальну, правову та матеріально-фінансову основи. Жителі, які об'єднанні спільним проживанням у межах села, селища та міста, що є ключовим у розумінні територіальної громади, не може розглядатися в понятті ОТГ. В іншому випадку постає питання про доцільність використання суміжних понять щодо інших адміністративно-територіальних одиниць (штучних утворень), наприклад району і області.

На нашу думку, законодавець не досить правильно запровадив таку термінологію (ОТГ), адже після об'єднання територіальна громада за формою стає єдиним суб'єктом публічно-правових відносин (із залишенням права територіальних громад населених пунктів, що об'єдналися, прийняти рішення про вихід). У більшості випадків термінологією ОТГ законодавець окреслює певну територію із відповідним населенням та інфраструктурою, що властиво законодавствам зарубіжних країн. Так, у проєкті закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» надається визначення громади як адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, до складу якої входять один або декілька населених пунктів [12]. Прийняття цього акта конкуруватиме із Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», адже вони по-різному регулюватимуть однакові відносини у сфері організації управління територіями.

Найактуальнішим сьогодні вбачається концептуальне розуміння законодавцем змістовного навантаження понять «територіальна громада», «громада» (як адміністративно-територіальна одиниця), «об'єднана територіальна громада» (як симбіоз зазначених вище понять). У розумінні завдань цієї статті ОТГ має визначитися як суб'єкт публічно-правових відносин і як територіальна основа його діяльності, адже за змістом норм закону територіальні громади сіл, селищ та міст не втрачають своєї правоздатності після процесу об'єднання.

Очевидним є факт, що необхідність об'єднання певних адміністративно-територіальних одиниць є вельми актуальним питанням для розвитку ефективного управління на місцях. Цей процес дозволяє не тільки раціоналізувати організаційну систему муніципального управління, сконцентрувати матеріально-фінансові ресурси, але й розв'язати чисельні територіальні колізії, легалізувати історично сформовані «міські агломерації» [10, с. 19]. На жаль, авторами реформи об'єднання не було враховано принципової важливості та необхідності конституційного забезпечення створення нових ланок управління в місцевому

самоврядуванні. Процес відбувається виключно на основі законодавчих норм базового та спеціального законів, нехтуючи нормою Конституції України про можливість добровільного об'єднання виключно сусідніх сіл, що мають суміжну територію.

У старій редакції статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначалося, що територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Об'єднання та вихід із складу сільської громади мали відбуватися за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл [13]. Тобто мова йшла про можливість об'єднання в межах однієї територіальної громади лише сусідніх сіл на основі референдуму. У свою чергу, нова редакція цієї ж статті надає можливість для добровільного об'єднання територіальних громад не тільки суміжних сіл, але й селищ та міст.

Системний аналіз дає підстави стверджувати, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визнає такі територіальні громади як елемент системно-структурної організації місцевого самоврядування ОТГ, оскільки частини третьої статті 6 вище вказаного Закону передбачає право територіальних громад села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, вийти зі складу ОТГ в порядку, визначеному законом. Таким чином, первинним елементом системно-структурної організації ОТГ є одночасно територіальні громади, які об'єдналися, та ОТГ.

До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України вихід можливий шляхом проведення місцевого референдуму. Фактично територіальні громади не можуть реалізувати це право, оскільки законодавчий акт, що регламентує процедуру проведення місцевого референдуми відсутній, а законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій», в якому визначені всі процедури щодо зміни назви громад, меж, адміністративних центрів, не прийнятий. Таким чином, через відсутність необхідної законодавчої бази, територіальні громади, які виявили бажання вийти з об'єднаної територіальної громади, стають заручниками свого «добровільного» рішення. Кількісний склад новоутвореної місцевої ради ОТГ визначається на загальних підставах залежно від кількості виборців. Рішення про проведення перших виборів приймає Центральна виборча комісія.

Представницьким органом ОТГ є відповідна рада. Вона є основним органом, який від імені та в інтересах усіх жителів громади приймає рішення, які є обов'язковими на всій території ОТГ.

Порядок створення та обрання депутатів місцевої ради ОТГ визначається Виборчим кодексом України. Як і в попередньому Законі України «Про місцеві вибори», у процедурі формування є певні недоліки, які визначають рівень представництва всіх територіальних громад, які об'єдналися. У кодексі знаходить своє закріплення нова формула обрання депутатів місцевої ради, яка передбачає відносно більшість у багатомандатних виборчих округах (від 2 до 4 депутатів). На думку законодавця, така система дозволить уникнути наявних прогалин і колізій в порядку формування та представництва інтересів у місцевій раді. Зрозуміло, що подальший розвиток приводитиме до змінення існуючої карти об'єднання, що побудована на перспективних планах областей. У свою чергу, базовий та спеціальні закони про добровільне об'єднання та виборчий процес не дають відповіді на питання про зміну кількісного складу ради під час приєднання нової громади, визначення меж округів, оголошення виборів, зміну адміністративного центру тощо.

Головною посадовою особою є сільський, селищний, міський голова, який обирається відповідною ОТГ на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі [13]. Спеціальним законом чітко визначені процедурні питання правонаступництва повноважень та входження до колегіальних органів у процесі реорганізації територіальних громад, що унеможливує вакуум управління на час проведення виборів. Усі повноваження голови тотожні з повноваженнями відповідної посадової особи сільської, селищної, міської ради, що передбачає триєдиність функцій: представництво громади всередині та ззовні, головування в раді, оголошення системи виконавчих органів ради.

Із метою забезпечення ефективного зв'язку між місцевою владою та жителями відповідних територіальних громад було запроваджено новий елемент у системі місцевого самоврядування – посаду старости, який представляє інтереси жителів села, селища (сіл, селищ), що увійшли до складу новоутвореної ОТГ. Кількість старост та населені пункти, у яких вони обираються, визначає місцева рада ОТГ, що, у свою чергу, надає їй певну свободу у здійсненні своїх повноважень при вирішенні цього питання та в майбутньому може викликати негативні наслідки. Так, ситуація, коли кількість старост менша, за кількість територіальних громад, які увійшли до ОТГ, за відсутності чітких критеріїв визначення загальної чисельності старостинських округів може призвести до зниження рівня ефективності представництва інтересів жителів таких громад органами місцевого самоврядування.

Правовий статус старости регламентується не лише на законодавчому рівні, а й положенням про старосту, яке затверджується сільською, селищною, міською радою ОТГ, в якому мають бути зафіксовані права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости. Староста є членом виконавчого комітету ради ОТГ.

Відповідно до ч. 2 ст. 14¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі [13]. Проте важливо підкреслити, що обрання старости жителями сіл, селищ на прямих виборах поряд з виборами сільських, селищних, міських голів не узгоджується з положеннями ч. 1 ст. 133, ч. 1, 3 ст. 140, ст. 141, ч. 1 ст. 143 Конституції України. Так, зокрема, відповідно до ст. 141 Основного Закону територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування лише депутатів місцевих рад та сільського, селищного, міського голову [14].

Функції виконавчо-розпорядчої діяльності в різних сферах управління ОТГ покладено на виконавчі органи місцевої ради, кількісний склад яких визначається місцевою радою ОТГ самостійно. Як правило, їх система залежить від величини території, чисельності мешканців, специфіки комунального господарства. Законодавець щодо виконавчих органів прописав певний алгоритм дій, враховуючи публічний і приватний статус цих структур. Подальше функціонування цих структур може поставити питання про їх систему та структуру, в тому числі можливість створення певних структур на території села, селища, міста або старостинського округу, що, у свою чергу, поставитиме питання територіальної дії актів органів місцевого самоврядування. Крім того, питання комунальної власності та його управління на сьогодні для місцевого самоврядування залишається відкритим, адже власником такого майна є територіальні громади, а сумісне використання здійснюється в режимі спільного управління власністю. Ураховуючи факт можливого виходу в подальшому певної територіальної громади та/або приєднання до іншої ОТГ, питання управління комунальною власністю й формування виконавчих структур (балансоутримувачів) мають бути вирішені в законодавстві.

Міське самоврядування не обмежується функціонуванням тільки-но владних інституцій, воно має своїм органічним доповненням органи

самоорганізації населення (далі – ОСН). Створення громадських структур, які підтримують, сприяють та ініціюють громадсько-корисні справи в системі самоврядування, є одним із головних завдань органів самоврядування.

Так, за ініціативою жителів сіл, селищ, міст відповідні сільські, селищні, міські ради можуть дозволити їм створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення. Метою діяльності таких органів є підтримка зусиль органів місцевого самоврядування, здійснення громадських ініціатив за допомогою яких вони зміцнюють свої позиції у відносинах з виконавчими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а якщо потрібно, то й чинять опір проти тиску з боку власних і державних виконавчих структур [15, с. 23].

Одним із завдань, що передбачені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, є вдосконалення процедури створення ОСН, визначення чіткого порядку наділення їх частиною власної компетенції органів місцевого самоврядування, а також виділення коштів для ОСН. У Концепції автори прагнуть поширити практику створення ОСН, зокрема в територіальних громадах, які складаються із більш як одного населеного пункту, наділивши їх частиною повноважень органів місцевого самоврядування.

Головним питанням, яке уникнув законодавець під час визначення правових засад діяльності ОТГ стосовно цього елемента системи, є можливість продовження їх діяльності під час обрання нової місцевої ради. Формально вони мають припинити свою діяльність, проте законодавець не окреслив питання припинення їх діяльності у разі формування їх як юридичних осіб із делегованими повноваженнями фінансуванням із бюджету місцевого самоврядування. Більше того, особливість

територіальної та матеріально-фінансової основи ОТГ актуалізує питання про новий формат ОСН, зокрема щодо територіальної основи.

Слід зазначити, що з метою вирішення правових прогалин статусу ОСН законодавець вже робив спробу шляхом розроблення проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення» № 2466 від 24.03.2015 року [16]. Проте він так і не був прийнятий, оскільки окремі його положення дозволяють створення і функціонування, поряд із системою органів місцевого самоврядування, окремої системи ОСН, правовий статус яких буде близьким до системи органів місцевого самоврядування, але достатньо самостійним. Це не узгоджується із частиною 6 статті 140 Конституції України.

Таким чином, системно-структурна організація ОТГ аналогічна за змістом структурі територіальної громади села, селища, міста. Водночас в її структурі функціонують територіальні громади, які прийняли рішення про об'єднання, і ОТГ як самостійний суб'єкт публічно-правових відносин. У разі залишення у вітчизняному законодавстві територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування розвиток правової основи обов'язково має враховувати цей факт.

Більше того, якщо територію України становитимуть виключно ОТГ (за думкою авторів цієї реформи), окремі територіальні громади складатимуть виключення. Як результат, основним завданням законодавця має стати розроблення нового проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який враховуватиме такі особливості територіальної і матеріально-фінансової основи майбутніх громад, їх первинну багатосуб'єктність із збереженням муніципальної правоздатності щодо автономності у здійсненні місцевого самоврядування з державною гарантією такого права.

Література

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів від 01.04.2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 02.04.2020).
2. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 № 2217а. *Законотворчість* : база даних / Верхов. Рада України. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 02.04.2020).
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII . *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 02.04.2020).
4. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации : ученик. Москва : Юристъ, 2000. С. 133.
5. Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учеб. для вузов. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. 383 с.
6. Лиска О.Г. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2008. № 1. С. 137–144.
7. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2003. 672 с. Сірик З.О. Розвиток місцевого самоврядування у процесі реформування адміністративно-те-

- риторіального устрою України. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1/2 (46/47). Ч. 1.
8. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю.М. Тодики. Харків : Право, 2009. 450 с.
 9. Серьогіна С. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності. *Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів*. 2012. № 8. С. 19–20.
 10. Батанов О. ТГ – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник ЦБК*. 2008. № 2(12).
 11. Проект Закону про засади адміністративно - територіального устрою України від 22.02.2018 р. № 8051. *Законотворчість* : база даних / Верхов. Рада України. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508 (дата звернення: 02.04.2020) .
 12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1991 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24 дата звернення: 02.04.2020).
 13. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96/ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30 (дата звернення: 02.04.2020).
 14. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 36 с. (Б-чка «Нова Конституція України»).
 15. Проект Закону України «Про органи самоорганізації населення» від 24.03.2015 р. № 2466. *Законотворчість* : база даних / Верхов. Рада України. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54538 (дата звернення: 02.04.2020).

References

1. Proskhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noy orhanizatsiyi vlady v Ukrayini: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv vid 01.04.2014 r. № 333-r. Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny. 2014. № 30 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (date of appeal: 02.04.2020).
2. Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrayiny (shchodo detsentralizatsiyi vlady) vid 01.07.2015 № 2217a. *Zakonotvorchist'* : baza danykh / Verkhov. Rada Ukrayiny. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (date of appeal: 02.04.2020).
3. Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad: Zakon Ukrayiny vid 05.02.2015 № 157-VIII . *Zakonodavstvo Ukrayiny* : baza danykh / Verkhov. Rada Ukrayiny. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (date of appeal: 02.04.2020).
4. Kutafin O.Ye. Munitsipal'noye pravo Rossiyskoy Federatsii : uchenik. Moscow : Yurist', 2000. S. 133.
5. Baranchikov V.A. Munitsipal'noye pravo: Ucheb.dlya vuzov. Moscow : YUNITI-DANA, Zakon i pravo, 2000. 383 s.
6. Lyska O. H. Terytorial'na hromada v systemi mistsevoho samovryaduvannya. *Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny*. 2008. № 1. S. 137–144.
7. Kravchenko V.V., Pittsyk M.V. Munitsypal'ne pravo Ukrayiny. *Navchal'nyy posibnyk*. Kyiv : Atika, 2003. 672 s.
8. Siryk Z.O. Rozvytok mistsevoho samovryaduvannya u protsesi reformuvannya administratyvno-terytorial'noho ustroyu Ukrayiny. *Efektynist' derzhavnoho upravlinnya*. 2016. Vyp. 1/2 (46/47). CH. 1
9. Problemy funktsionuvannya mistsevykh rad ta yikh vykonavchykh orhaniv: monohrafiya / za red. YU.M. Todyky. Kharkiv : Pravo, 2009. 450 s
10. Ser'ohina S. Napryamy vdoskonalennya konstytutsiyynoho rehulyuvannya systemno-strukturnoyi orhanizatsiyi mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini. *Konstytutsiyina asambleya: polityko-pravovi aspekty diyal'nosti*. *Byuleten' informatsiyno-analitychnykh materialiv*. 2012. № 8. S. 19–20.
11. Batanov O. TH – pervynnyy sub'yekt munitsypal'noyi vlady v Ukrayini: ponyattya ta oznaky. *Visnyk TSVK*. 2008. №2 (12).
12. Proekt Zakonu pro zasady administratyvno - terytorial'noho ustroyu Ukrayiny vid 22.02.2018 r. № 8051. *Zakonotvorchist'* : baza danykh / Verkhovna Rada Ukrayiny. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508 (date of appeal: 02.04.2020) .
13. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini: Zakon Ukrayiny vid 21 travnya 1991 roku № 280/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1997. № 24 date of appeal: 02.04.2020).
14. Konstytutsiya Ukrayiny : Zakon vid 28 chervnya 1996 r. № 254k/96/VR. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1996. № 30 (date of appeal: 02.04.2020).
15. Kampo V.M. Mistseve samovryaduvannya v Ukrayiny. Kyiv : In Yure, 1997. 36 s. (B-chka «Nova Konstytutsiya Ukrayiny»).
16. Proekt Zakonu Ukrayiny «Pro orhany samoorganizatsiyi naseleння» vid 24.03.2015 r. № 2466. *Zakonotvorchist'* : baza danykh / Verkhovna Rada Ukrayiny. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54538 (date of appeal: 02.04.2020).