

Features of the distribution of powers between the authorities executive power and local self-government bodies cities, villages, settlements

Особенности распределения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления городов, сел, поселков

Yurii Buhlak

Key words:

criminal liability, violation of safety rules, criminal consequence, causal connection, negligence, negligent crime, negligent co-causality.

Ключевые слова:

город, село, поселок, местные органы, местное самоуправление, государственные администрации, исполнительные органы, исполнительная власть, полномочия, распределение.

Постановка проблемы. Надлежащее распределение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления городов, сел, поселков, которые в современных условиях олицетворяют базовый уровень публичной власти, является отражением степени демократичности в стране, практического внедрения модели децентрализации власти, развитости бюджетной системы. Свидетельством актуальности эффективного распределения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления городов, сел, поселков является тот факт, что одной из провозглашенных целей устойчивого развития Организации Объединенных Наций на 2016–2030 гг. является развитие общин¹, неотъемлемой составляющей которого является собственно совершенствование системы разграничения полномочий публичной власти на местном уровне.

Состояние исследования. Отдельные аспекты распределения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления городов, сел, поселков исследовали такие ученые: В.Б. Аверьянов, М.А. Баймуратов, В.Д. Бакуменко, А.В. Батанов, В.И. Борденюк, К.А. Ващенко, В.А. Иваха, В.М. Кампо, М.В. Кузнецов, Ю.В. Ковбасюк, М.И. Корниенко, П.Б. Курашвили, И.И. Литвин, А.Ю. Оболенский, М.Ф. Селивон, В.В. Толкованов, В.В. Цветков и другие.

Однако, несмотря на фрагментарность освещения данного вопроса в юридической науке, особенности распределения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления городов, сел, поселков требуют дальнейшего исследования и уточнения.

Целью статьи является комплексное исследование особенностей распределения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления городов, сел, поселков.

Изложение основного материала. Основной Закон – Конституция Украины провозглашает, что местное самоуправление осуществляется территориальной общиной в порядке, установленном законом, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы, возглавляемые избранным территориальной громадой сельским, поселковым, городским головой. В связи с этим территориальные общины села, поселка, города непосредственно или через образованные ими органы местного самоуправления осуществляют следующие полномочия: 1) управляют имуществом, находящимся в коммунальной собственности; 2) утверждают программы социально-экономического и культурного развития и контролируют их выполнение; 3) утверждают бюджеты соответствующих административно-территориальных единиц и контролируют их выполнение; 4) устанавливают местные налоги и сборы в соответствии с законом; 5) обеспечивают проведение местных референдумов и реализацию их результатов; 6) образуют, реорганизуют

¹ Global Goals for Sustainable Development. URL: <http://www.globalgoals.org/>.

и ликвидируют коммунальные предприятия, организации и учреждения, а также осуществляют контроль над их деятельностью; 7) решают другие вопросы местного значения, отнесенные законом к их компетенции. При этом следует заметить, что материальной и финансовой основой местного самоуправления является движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных общин сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов (ст. ст. 140–143)².

В соответствии со ст. ст. 10–12 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 г. № 280/97-ВР сельские, поселковые, городские советы являются органами местного самоуправления, которые представляют соответствующие территориальные общины и осуществляют от их имени и в их интересах функции и полномочия местного самоуправления, определенные Конституцией Украины, этим и другими законами. В то время как представительные органы местного самоуправления, так и сельские, поселковые, городские головы (главное должностное лицо территориальной общины села, поселка, города), исполнительные органы местного самоуправления (исполнительные комитеты, отделы, управления и другие создаваемые советами исполнительные органы) действуют по принципу распределения полномочий в предусмотренном законом порядке и пределах. Более того, исполнительные органы местного самоуправления подконтрольны и подотчетны соответствующим советам, а также органам исполнительной власти в осуществлении делегированных им полномочий органов исполнительной власти³.

Рассмотрим подробнее полномочия, отнесенные законодателем к компетенции органов местного самоуправления сел, поселков, городов. Во-первых, исключительная компетенция сельских, поселковых, городских советов регламентируется ст. 26 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 г. № 280/97-ВР и охватывает следующие полномочия: 1) утверждение регламента, плана работы совета и заслушивания отчета о его исполнении; образование и ликвидация постоянных и других комиссий совета, избрание председателей комиссий, образование исполнительного комитета совета (и других исполнительных органов) и его роспуск; заслушивание отчетов сельского, поселкового, городского головы, постоянных комиссий, руководителей исполнительных органов совета и тому подобное; 2) рассмотрение запросов депутатов, принятие решений по запросам; 3) принятие решения о проведении местного референдума; 4) утверждение программ социально-экономического и культурного развития соответствующих административно-территориальных единиц, целевых программ по другим вопросам местного самоуправления; 5) утверждение и внесение изменений в местный бюджет, отчета о его исполнении; образование целевых фондов; 6) решение в соответствии с законом вопросов регулирования земельных отношений; о предоставлении разрешения на специальное использование природных ресурсов местного значения, а также об отмене такого разрешения; 7) принятие решений по вопросам административно-территориального устройства, предоставление в соответствии с законодательством согласия на размещение на территории села, поселка, города новых объектов; утверждение в установленном порядке местных градостроительных программ, генеральных планов застройки, установление в соответствии с законодательством правил по вопросам благоустройства территории населенного пункта; создание в соответствии с законодательством коммунальной аварийно-спасательной службы и так далее; 8) создание в соответствии с законом за счет средств местного бюджета учреждений по предоставлению бесплатной первичной правовой помощи; 9) принятие в пределах, определенных законом, решений по вопросам борьбы со стихийными бедствиями, эпидемиями, эпизоотиями и другие полномочия⁴.

Во-вторых, широким объемом полномочий наделены исполнительные органы сельских, поселковых, городских советов, причем как собственные (самоуправляющиеся), так и делегированные в разных сферах правоотношений (ст. ст. 27–40 Закона)⁵: 1) социально-экономическое и культурное развитие, планирование и учет; 2) бюджет, финансы и цены; 3) управление коммунальной собственностью; 4) жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое, торговое обслуживание, общественное питание, транспорт и связь; 5) строительство; 6) образование, здравоохранение, культура, физкультура и спорт; 7) регулирование земельных отношений и охрана окружающей среды; 8) социальная защита населения; 9) внешне-

² Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.

⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.

⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.

экономическая деятельность; 10) оборонная работа; 11) решение вопросов административно-территориального устройства; 12) регистрация места жительства физических лиц; 13) обеспечение законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан; 14) оказание бесплатной первичной правовой помощи; 15) награждение государственными наградами Украины⁶.

Зато интересно обратить внимание на классификацию основных полномочий (обязанностей) местных органов власти по всему миру организации Объединенных городов и местных органов власти (UCLG – United Cities and Local Governments)⁷, которая традиционно осуществляется следующим образом: 1) услуги: поставка воды, сбор сточных вод и твердых отходов, общественный транспорт, уличное освещение, уборка улиц, рынки и общественные места, общественные туалеты, борьба с загрязнением, некоторые аспекты ухода за детьми и школьного образования, библиотеки и культурные мероприятия, некоторые формы предоставления социального обеспечения (как правило, совместно с высшими органами), пожарные службы и реагирование на чрезвычайные ситуации (как правило, совместно с высшими органами власти), регистрация рождений и смертей, мониторинг инфекционных заболеваний, кладбища, а также во многих странах, охрана здоровья, образование, обеспечение жильем и поддержание порядка; 2) инфраструктура: водопроводная сеть, канализация, системы поверхностного водоотвода, местные дороги, пешеходные дорожки, мосты, свалки, очистки сточных вод, автовокзалы, парки, площади, спортивные сооружения, общественные места; 3) здания: строительные нормы и правила, руководство технической эксплуатацией общественных зданий, правила аренды жилья; 4) городское планирование: управление землепользованием и применения правил землепользования, планы на расширение инфраструктуры; 5) другие: местное экономическое развитие, туризм⁸⁹.

Анализируя вышеуказанные собственные полномочия сельских, поселковых и городских советов, собственные и делегированные полномочия исполнительных органов соответствующих советов в Украине, разделяем мнение Т.А. Карабин, которая справедливо утверждает, что делегированные полномочия осуществляются практически по всем предметам ведения, и их соотношение с собственными полномочиями зависит от сферы общественной жизни, в которых они реализуются. В частности, в некоторых сферах общественной жизни таких, как образование, здравоохранение, культура, спорт, социальная защита населения, в области обеспечения законности, правопорядка, охраны прав, свобод, законных интересов граждан делегированные полномочия превалируют над собственными, не отвечая не только определенным в Конституции принципам компетенции местных органов публичной власти, но и задачи и цели создания этих органов в целом. Кроме того, автор приходит к выводу, что благодаря наличию широкой сферы делегированной компетенции органы местного самоуправления потеряли свою правовую самостоятельность и стали де-факто «низшим» звеном государственной власти, зависимым именно от органов государственной власти, а не от той или иной территориальной общины, интересы которой они должны обеспечивать¹⁰.

Кроме того, считаем, что отсутствует четкое распределение охарактеризованных полномочий на законодательном уровне, собственные и делегированные полномочия довольно часто дублируются, и законодателем расширенные объекты («расположенные на соответствующей территории», «независимо от формы собственности» и тому подобное), по отношению к которым должны быть реализованы права и обязанности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Согласно ст. 35 Закона Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 г. № 586-XIV сельские, поселковые и городские советы, их исполнительные органы и сельские, поселковые и городские головы взаимодействуют с местными государственными администрациями на соответствующей территории, которые способствуют в осуществлении ими собственных полномочий местного самоуправления, в частности в решении вопросов экономического, социального и культурного разви-

⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.

⁷ Forum of regions, United Cities and Local Governments (UCLG). URL: <https://www.uclg.org/en/organisation/about>.

⁸ Basic services for all in an urbanizing world, Third Global Report of United Cities and Local Governments on Local Democracy and Decentralization, GOLD III Executive Summary. URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/re_gold_eng.pdf.

⁹ Місцеве самоврядування в Україні та світі. Цікаві факти / Заг. ред. та упоряд. І.Л. Парасюк, Ю.В. Телешова. К.: ФОП Москаленко О.М., 2016. – 15 с.

¹⁰ Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право». Ужгород, 2007. 202 с.

тия соответствующих территорий, укрепления материальной и финансовой базы местного самоуправления, контролируют выполнение предоставленных им законом полномочий органов исполнительной власти, рассматривают и учитывают в своей деятельности предложения депутатов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. При этом местные государственные администрации не имеют права вмешиваться в осуществление органами местного самоуправления собственных полномочий, но для осуществления совместных программ местные государственные администрации и органы местного самоуправления могут заключать договоры, создавать совместные органы и организации¹¹.

Как справедливо отмечает по этому поводу Е.Ф. Глухачев, на сегодняшний день в сфере управления селом, поселком, городом сложилась ситуация отсутствия четкого распределения управленческих полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления практически во всех областях управления. По мнению автора, законы Украины «О местных государственных администрациях» и «О местном самоуправлении в Украине», закрепив полномочия государственных и управленческих органов в совместных сферах общественной жизни, не установили четких границ их осуществления. В связи с этим складывается ситуация, когда самоуправленческие полномочия полностью поглощаются фактически закрепленными полномочиями в компетенции органов исполнительной власти¹². Подобные случаи фактически делают невозможным следование принципу запрета вмешательства органов государственной власти или их должностных лиц в осуществление органами местного самоуправления предоставленных собственных полномочий.

В данном контексте С.П. Снігур подчеркивает, что во всех демократических государствах определяющим принципом распределения функций не только между органами местного самоуправления, но и между органами муниципального и государственного управления, является принцип субсидиарности, согласно которому органы самоуправления и исполнительной власти должны выполнять только те задачи, которые не способны выполнить органы низшего уровня. Зато, по мнению автора, в Украине такой подход к распределению полномочий между муниципальными учреждениями фактически не был признан действующим законодательством на исполнительные органы сельских, поселковых и городских советов возложены обязанности по предоставлению дополнительных к установленным государством гарантий социальной защиты населения, оказание помощи инвалидам, ветеранам войны и труда, создания домов-интернатов для малообеспеченных и одиноких граждан, подготовки программ экономического и социального развития, рационального использования природных ресурсов и тому подобное, при этом не учитывая реальной способности¹³.

Уместно отметить и правовое значение субсидиарности, заключающееся, кроме выше сказанного, и в том, что этот принцип устанавливает права отдельных индивидов и сообществ на самостоятельность и инициативу, а также права на необходимую помощь в социальной, экономической, культурной, политической и правовых сферах, нацеливая предоставление услуги на максимальное приближение к уровню ее потребления¹⁴.

Особое внимание при исследовании особенностей распределения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления городов, сел, поселков следует обратить на специфику осуществления делегированных полномочий, о которых уже говорилось выше. В частности, при их реализации органы местного самоуправления должны в соответствии с предписанием проводить в жизнь определенную политику, учитывая местные особенности, но подчиняясь и отчитываясь в этих вопросах органу, делегировавшему полномочия, то есть местной государственной администрации¹⁵. В свою очередь, органы местного самоуправления многих средних и крупных городов вполне способны предоставлять своим жителям весь перечень необходимых услуг без привлечения органов местного

¹¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 20–21. Ст.190.

¹² Глухачев Є.Ф. Правові проблеми формування системи влади та управління на рівні району у містах України. Актуальні проблеми державного управління: науковий збірник. Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. № 1 (12). С. 106–111.

¹³ Снігур С.П. Сучасний стан та проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні на регіональному рівні. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: «Управління». 2010. Вип. 1. С. 349–356.

¹⁴ Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право». Ужгород., 2007. 202 с.

¹⁵ Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право». Ужгород., 2007. 202 с.

самоуправления областного уровня или местных государственных администраций, однако из-за особенностей действующего законодательства они не имеют на это полномочий, и население больших городов вынуждено обращаться за получением некоторых услуг в органы власти областного уровня, и более – в органы государственной власти, подотчетные и неподконтрольные общине. Но в целом большинство общин не могут предоставлять весь комплекс услуг не так из-за законодательных ограничений, как в связи с нехваткой ресурсов (финансовых, человеческих и так далее). То есть многие публичные задачи, которые могли принадлежать к полномочиям местного самоуправления, сегодня остаются в компетенции органов государственной исполнительной власти в принципе по объективной причине (нерациональное административно-территориальное устройство, экономические и демографические различия районов и общин, которые значительно усложняют обеспечение одинакового качества и количества публичных услуг и снижают эффективность использования имеющихся финансовых и человеческих ресурсов и тому подобное)¹⁶.

По нашему мнению, исходя из выше сказанного, в повседневной жизни разграничение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления сел, поселков и городов осуществляется так, что органы местного самоуправления вынуждены в процессе своей непосредственной деятельности руководствоваться не столько интересами территориальных громад сел, поселков и городов, сколько распорядительными документами органов исполнительной власти высшего уровня, которые сейчас могут противоречить интересам на местах.

Также проблемой является и то, что в рамках действующего административно-территориального устройства сохраняется ситуация «вложенности» административно-территориальных единиц, когда в состав города входят другие города, поселки или села, имеющие органы местного самоуправления с такой же компетенцией. В таком случае при передаче земель в собственность возникает коллизия относительно выбора объекта передачи земель – непонятно, какой территориальной общине передавать – и, как следствие, конфликт юрисдикций между общинами¹⁷. Соответственно, по нашему мнению, проблема разграничения соответствующих полномочий. До сих пор не решен и так называемый вопрос вездесущности местного самоуправления общин.

В частности, из-за недостатков действующего законодательства юрисдикция органов местного самоуправления общин ограничивается пределами соответствующих населенных пунктов, в то время как вопросы, связанные со статусом прилегающих к каждому населенного пункта земель, решаются на районном уровне государственными администрациями, что противоречит также принципу субсидиарности¹⁸. Также заслуживает внимания вопрос осуществления контрольных полномочий государственными органами за обеспечением выполнения требований законности, то есть за соответствием административных действий и решений органов самоуправления закону, которое при выполнении делегированных полномочий из-за своей формальности ученые считают недостаточно эффективным¹⁹.

Выводы. Итак, суммируя вышесказанное, считаем, что распределение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления городов, сел, поселков нуждается в усовершенствовании, исходя, прежде всего, из следующих его особенностей: 1) на базовом уровне сел, поселков, городов публичное управление осуществляется одновременно органами местного самоуправления соответствующей территориальной общины и местными органами исполнительной власти, однако непосредственно на данном уровне действующим законодательством не предусмотрено существование органов исполнительной власти общей компетенции, поэтому фактически органами исполнительной власти – субъектами публичного управления на уровне сел, поселков и городов – являются районные и областные государственные администрации; 2) законодательством четко не определены границы компетенции и не распределены должным образом полномочия между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления городов, сел, поселков; подавляющее большин-

¹⁶ Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний рівні: документ для консультацій щодо державної політики (Зелена книга). Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування, 2006. 38 с.

¹⁷ Янішевський С.О. Місцеве самоврядування за межами населених пунктів: проблема забезпечення повсюдності. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1817/>.

¹⁸ Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний рівні: документ для консультацій щодо державної політики (Зелена книга). Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування, 2006. 38 с.

¹⁹ Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право». Ужгород., 2007. 202 с.

ство полномочий местного самоуправления совпадает (поглощается) аналогичными полномочиями местных государственных администраций, что приводит к необоснованному росту бюджетных расходов на содержание управленческого аппарата и к снижению эффективности публичного управления на местном уровне в целом; 3) органы местного самоуправления сел, поселков, городов наделены собственными (самоуправленческими) и делегированными полномочиями, среди которых неоправданно преобладают делегированные, поскольку большинство полномочий государственного уровня, которые должны быть реализованы исполнительными органами соответствующей территориальной общины, делегируются исполнительным комитетам сельских, поселковых, городских советов; из-за чрезмерно широкой сферы делегированных полномочий органы местного самоуправления теряют свою административно-правовую самостоятельность; 4) местные государственные администрации во взаимоотношениях с органами местного самоуправления сел, поселков, городов осуществляют фактически не только контрольные полномочия, но и «самоуправленческие», вытесняя таким образом органы местного самоуправления от осуществления публичного управления на местах; 5) отсутствие четкости и однозначности в распределении полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления городов, сел, поселков обуславливает противоречивость не только института делегированных полномочий, но и юридической ответственности исследуемых органов публичного управления, все еще неопределенной должным образом; 6) нередкие случаи дублирования собственных и делегированных полномочий, необоснованного и неоправданного «расширения» сфер и объектов компетенции, на которые осуществляется управляющее воздействие органами исполнительной власти и органами местного самоуправления; 7) фактически невозможным является следование конституционно провозглашенному принципу запрета вмешательства органов государственной власти или их должностных лиц в осуществление органами местного самоуправления предоставленных собственных полномочий; 8) органы местного самоуправления в процессе административно-правовой деятельности вынуждены руководствоваться распоряжениями и указаниями органов исполнительной власти высшего уровня вместо интересов территориальных общин сел, поселков и городов, которые сейчас зачастую не согласовываются и тому подобное.

Аннотація

В статье обозначено состояние распределения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления городов, сел, поселков с учетом существующих проблем и противоречий, национальной и европейской специфики. Определены и проанализированы особенности распределения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления городов, сел, поселков в Украине.

Summary

The article indicates the state of distribution of powers between executive authorities and local self-government bodies of cities, villages, towns, taking into account existing problems and contradictions, national and European specifics. Specific features of the distribution of powers between executive authorities and local self-government bodies of cities, villages, and settlements in Ukraine are determined and analyzed.

Використана література:

1. Global Goals for Sustainable Development. URL: <http://www.globalgoals.org/>.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.
4. Forum of regions, United Cities and Local Governments (UCLG). URL: <https://www.uclg.org/en/organisation/about>.
5. Basic services for all in an urbanizing world, Third Global Report of United Cities and Local Governments on Local Democracy and Decentralization, GOLD III Executive Summary. URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/re_gold_eng.pdf.

6. Місцеве самоврядування в Україні та світі. Цікаві факти / Заг. ред. та упоряд. І.Л. Парасюк І.Л., Ю.В. Телешова. К.: ФОП Москаленко О.М., 2016. 15 с.
7. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право». Ужгород., 2007. 202 с.
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 20–21. Ст.190.
9. Глухачов Є.Ф. Правові проблеми формування системи влади та управління на рівні району у містах України. Актуальні проблеми державного управління: науковий збірник. Х.: ХарPI УАДУ, 2002. – №1 (12). – С. 106 – 111.
10. Снігур С.П. Сучасний стан та проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні на регіональному рівні. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: «Управління». 2010. Вип. 1. С. 349–356.
11. Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний рівні: документ для консультацій щодо державної політики (Зелена книга). Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування. 2006. 38 с.
12. Янішевський С.О. Місцеве самоврядування за межами населених пунктів: проблема забезпечення повсюдності. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1817/>.

Yurii Buhlak,
*Candidate of Legal Sciences,
Doctoral Student of Donetsk Law Institute
of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine*