

УДК 340.12: 352.071

А. Онупрієнко, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник НДІ
державного будівництва та місцевого са-
моврядування АПрН України

Правове регулювання функціонування місцевої влади: світовий і вітчизняний досвід

Сьогодні очевидним стає те, що система місцевих органів влади має бути відроджена на новій основі та стати одним із фундаментальних принципів будівництва вітчизняних інститутів демократії. Ефективне функціонування місцевої влади у будь-якій країні неможливе за відсутності правового забезпечення умов відповідної діяльності місцевих органів влади.

Проблемі правового регулювання присвятили свої дослідження С. С. Алексєєв, М. І. Байтін, В. М. Горшеньов, В. В. Копейчиков, В. В. Лазарєв, А. В. Малько, М. М. Марченко, Н. І. Матузов, О. В. Петришин, О. Ф. Скакун та деякі інші науковці. Більш предметно питання правового регулювання функціонування місцевих органів влади знайшли відображення у наукових розробках українських та російських державознавців, серед яких праці О. М. Баймуратова, В. І. Борденюка, М. П. Воронова, В. Б. Євдокимова, В. М. Кампо, П. М. Любченка, О. В. Прієшкіної, Я. Ю. Старцева, В. Є. Чиркіна, К.Ф. Шеремета та ін. Разом з тим, незважаючи на наявність уваги з боку вчених до названого питання, будь-яка визначеність щодо правового регулювання місцевої влади, в тому числі з причин суперечливості й мінливості законодавства, поки що відсутня, що, безумовно, актуалізує обраний аспект даної проблематики. Саме цією обставиною й зумовлюється мета даної статті: аналіз правового регулювання функціонування місцевої влади, вивчення світового та вітчизняного досвіду.

У юридичній літературі зустрічаються різні визначення правового регулювання (регулювання, здійснюваного позитивним правом)¹. Однак принципових відмінностей між цими визначеннями немає. Усі вони

¹ Див. наприклад: *Общая теория государства и права* : акад. курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2001. – Т. 2. – С. 493; *Теория государства и права* : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2001. – С. 724; *Общая теория права и государства* : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 1999. – С. 140, 145; *Загальна теорія держави і права* / за ред. В. В. Копейчикова. – К., 1997. – С. 217, 218.

акцентують увагу на тому, що правове регулювання — це здійснюваний за допомогою права та всієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини¹, що має своєю метою упорядкування цих відносин.

Система правових актів, які встановлюють організацію місцевих органів влади, структурована в різних країнах по-різному. Найбільш істотні відмінності, як зазначають В. Б. Євдокимов і Я. Ю. Старцев, пов'язані з належністю правової системи країни до певної правової сім'ї². Втім останнім часом можна помітити тенденції до зближення різних правових систем, зокрема в питаннях організації і діяльності місцевих влад.

В Європі інтегруючу роль виконує *Європейська хартія місцевого самоврядування*, ратифікована більшістю європейських країн, з 1988 р. підписання Хартії є обов'язковою умовою вступу до Ради Європи. Крім Хартії, окремі питання діяльності місцевих органів влади можуть регулюватися й іншими міжнародно-правовими актами, наприклад Європейською хартією прав людини. Конгрес місцевих і регіональних влад Європи розробляє Європейську хартію регіонального самоврядування³, що буде потім запропонована на затвердження Раді Європи і відкрита для підписання країнам, які входять до її складу.

Питання організації і діяльності місцевих органів влади регулюються *конституціями*, які у різному обсязі регламентують організацію місцевих органів влади. Так, у країнах із федеративним політико-територіальним устроєм національні конституції можуть регламентувати організацію і діяльність органів місцевої влади досить детально (Австрія, Мексика, Бразилія), лише згадувати про них у стислих і лаконічних формулюваннях (Німеччина), взагалі не торкатися цього питання, залишаючи правове регулювання місцевих органів виключно на розсуд суб'єктів федерації (Австралія, США, Швейцарія)⁴. Але, як

¹ Див.: Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М., 1966. – С. 5; Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х., 2002. – Гл. XVIII. § 2. – С. 256, 257.

² Евдокимов, В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М., 2001. – С. 15.

³ Див.: Європейська Хартія регіонального самоврядування [Електронний ресурс] : Проект від 5 черв. 1997 р. – Режим доступу: <http://www.municipal.gov.ua/fond/default.asp?cid=213>. – Заголовок з екрану.

⁴ Див.: Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. – М., 1998. – С. 38–47; Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М., 2001. – С. 16, 89–115, 117, 163–183.

правило, національні конституції федеративних країн регулюють лише основні принципи діяльності місцевих органів влади, покладаючи в основному правове регулювання на суб'єктів федерації (Німеччина, Канада, Російська Федерація).

В унітарних державах обсяг конституційного регулювання також різний. У конституціях ряду унітарних держав органам місцевої влади відведені спеціальні розділи і глави про порядок їх формування і діяльності, наприклад, у Конституції Італії (глава V), Японії (глава VIII), Нідерландів (глава IV). Розділи, присвячені місцевому управлінню, містяться й у конституціях Болгарії (глава VII), Угорщини (розділ IX), Польщі (розділ VII)¹.

Англосаксонські країни віддають перевагу *окремим законам та іншим актам*, присвяченим регулюванню певного аспекту діяльності органів місцевої влади. У результаті загальний статус місцевих органів формується на основі багатьох рівнозначних нормативних актів, один з яких може регулювати деякі повноваження, інший — окремі питання фінансового забезпечення або організаційних структур тощо (ряд законів про місцеве управління в Великій Британії, наприклад, Закони про місцеве управління 1985, 1998, 1999, 2000 рр. та ін.). Останнім десятиліттям багато англосаксонських країн прагнуть також кодифікувати своє муніципальне право (Ірландія, ряд штатів США)², однак вони ще далекі від того, щоб остаточно перейти від характерних для англосаксонського права консолідованих актів до дійсних кодексів французького зразка.

Крім загальних актів, діяльності місцевих органів безпосередньо стосуються також і *закони, що належать до інших галузей права* (адміністративного, фінансового та ін.), наприклад, закони про комунальні податки 1928 і 1965 рр. у Швеції, житловий закон 1985 р. у Великій Британії.

Практично в усіх країнах окремі аспекти діяльності місцевих органів можуть регулюватися й *підзаконними актами*: міністерськими циркулярами, постановами, розпорядженнями тощо. Залежно від конкретної ситуації такі акти можуть мати як обов'язковий, так і рекомендаційний характер.

Певну специфіку має правове регулювання місцевого управління в ряді англосаксонських країн. Так, важливим елементом правового статусу місцевих органів влади в США є *муніципальні хартії*, що іс-

¹ Див.: Конституції нових держав Європи та Азії. – К., 1996. – 544 с.

² Див.: Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М., 2001. – С. 18.

нують у більшості муніципалітетів країни. У Великій Британії та в деяких інших англосаксонських країнах поряд із загальнонормативними законами приймаються й так звані «місцеві» або «приватні» парламентські акти (Local Acts), кожний з яких адресовано якому-небудь конкретному муніципалітету. Подібні акти, як правило, приймаються з ініціативи самого муніципалітету.

Слід зазначити й важливу роль *судової практики* у визначенні прав і статусних характеристик місцевих органів влади в США, Великій Британії та інших країнах загального права. Сучасні країни англосаксонського права еволюціонують у бік визнання більшої ролі закону як джерела права. У жодному разі не слід недооцінювати роль судових рішень у правовому регулюванні діяльності місцевих органів, але закон дедалі частіше стає основним джерелом права в цій галузі.

Нарешті, багато питань внутрішньої організації діяльності місцеві органи вирішують самостійно шляхом видання власних правових актів.

Якщо ж розглядати питання щодо правового регулювання відносно державного устою, то в *унітарних державах* (Італія, Японія, Нідерланди, Угорщина, Румунія, Болгарія, Польща та ін.) правове положення місцевого управління визначається, як правило, центральною владою. Основи закріплюються в конституціях. Навіть постсоціалістичні держави, які раніше відмовлялися від принципів незалежності місцевих органів, конституційно визнали ідею місцевого самоуправління. Лише Конституція Румунії не вживає терміна «місцеве самоврядування», замінивши його поняттям «місцева автономія». Як правило, у кожній країні приймається спеціальне законодавство, присвячене організації місцевого самоврядування. Воно доповнюється численними договорами центральної адміністрації з місцевою владою, а часом також актами делегованого і регламентарного законодавства. У *федеративних державах* (Німеччина, Канада, Росія, США) визначення статусу органів місцевого самоврядування нерідко належить до виняткової компетенції суб'єктів федерації. Так, у США це положення було сформульовано ще в 1868 р. У деяких федеративних державах централістські начала дуже сильні, і федерація сама встановлює основи організації й діяльності органів місцевого самоврядування. Наприклад, у конституції Австрії докладно регулюються структура органів місцевого управління і повноваження окремих посадових осіб. Однак детальна регламентація управління на місцях центральною владою все-таки більш характерна для федеративних держав Латинської Америки й Азії¹.

¹ Див.: Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М., 2003. – С. 77, 78.

У будь-якому разі практично в усіх країнах із розвинутим демократичним устроєм розділ, присвячений місцевому самоврядуванню, закріплений як у конституції, так і у поточному законодавстві.

Приступаючи до розгляду *правового статусу органів місцевої влади в Україні*, необхідно зазначити наявність різних видів нормативно-правових актів, що мають свої особливості, певну ієрархію, яка визначає різний ступінь регулюючого впливу на діяльність цих органів.

І. Перше місце посідає *Конституція*, що має силу прямої дії, одним з основних питань якої є визначення структури влади (в системі поділу влади), системи органів державної влади і місцевого самоврядування, регулювання їх взаємовідносин, порядок формування, функції, компетенції. Повноваження місцевих органів виконавчої влади закріплені у розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» (статті 113–120). Місцевому самоврядуванню присвячений спеціальний розділ XI Конституції (статті 140–146)¹. Конституція України вивела місцеве самоврядування на рівень одного з провідних інститутів громадянського суспільства, характеризуючи його як елемент конституційного ладу, системи народовладдя і конституційного статусу особистості в Україні.

Особливе місце в системі законодавства займають *загальновизнані принципи і норми міжнародного права і міжнародні договори*, які відповідно до ст. 9 Конституції є частиною національного законодавства. Мова йде про міжнародні акти, що стосуються питань організації та діяльності місцевих органів влади, такі як Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р.², Європейська хартія місцевого самоврядування³, розроблена і прийнята Радою Європи з ініціативи Постійної конференції місцевих і регіональних органів влади в Європі⁴ 15 жовтня 1985 р. у Страсбурзі⁵ і ратифікована Верховною Радою

¹ Конституція України. – Х., 2006. – 48 с.

² Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 23–25 вересня 1985 р. // Місц. та регіон. самоврядування України. – 1994. – Вип. 1–2 (6–7). – С. 65–69.

³ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Місц. та регіон. самоврядування України. – 1994. – Вип. 1–2 (6–7). – С. 70–74.

⁴ Детальніше див.: Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ) від 14 січня 1994 р., ухвалена Комітетом міністрів 14 січня 1994 р. на 506-х зборах заступників міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/hartia\(KMPBE\).htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/hartia(KMPBE).htm). – Заголовок з екрану.

⁵ Детальніше про це див.: Ежевский, Д. О. Роль международных организаций в развитии местного самоуправления в Европе / Д. О. Ежевский // Государство и право. – 2005. – № 4. – С. 105, 106.

України 15 липня 1997 р.¹ Можна також згадати Європейську хартію міст, затверджену на рівні Ради Європи постійною конференцією громад і регіонів Європи 17 березня 1992 р., Європейську хартію комунальних і регіональних фінансів ради громад і регіонів Європи, що доповнила Європейську комунальну хартію; Декларацію про принципи місцевого самоврядування в державах — учасницях Співдружності, прийняту Міжнародною Асамблеєю держав — учасниць Співдружності Незалежних Держав 29 жовтня 1994 р. Важливу роль відіграють і такі міжнародні політико-правові документи, як комюніке, декларації, двосторонні і багатосторонні договори й угоди тощо, що стосуються регіонального виміру. Найбільш значну роль у цьому напрямі відіграють такі міжнародні організації, як ЄС, ОБСЄ, Рада Європи, а також спеціалізовані на європейському регіоналізмі інститути — Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, Асамблея регіонів Європи, Комітет регіонів ЄС та ін.

Питання про пріоритет норм міжнародного права, в даному випадку — Європейської хартії місцевого самоврядування, над нормативно-правовими актами України не має однозначного вирішення серед науковців і практиків. Але слід зазначити, що на підставі ст. 9 Конституції України, яка містить положення про пріоритет норм міжнародного права, і в цьому розумінні норми міжнародного права, інкорпоровані в національне законодавство, мають таку ж обов'язкову силу, як і безпосередньо акти національного законодавства. Як вважає Д. В. Ходаковський, оскільки Європейська хартія регулює найважливіший «зріз» прав і свобод людини і громадянина — можливість їх реалізації на місцевому рівні, то вона повинна мати пріоритет і над актами органів місцевого самоврядування².

Конституційні положення про місцеві органи влади знаходять своє подальше вираження в поточному законодавстві.

II. Отже, другу групу становлять *закони України*, прийняті на основі Конституції України, які стосовно регулювання функціонування органів місцевої влади можна поділити на *дві підгрупи*:

1. *Спеціальні закони про органи місцевої влади*, в їх числі закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), «Про місцеві державні адміністрації» (1999), «Про службу в органах місцевого

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

² Ходаковский Д. В. Историко-правовые и теоретические проблемы инкорпорации положений Европейской хартии местного самоуправления в российскую правовую систему / Д. В. Ходаковский // Государство и право. – 2005. – № 4. – С. 76, 77.

самоврядування» (2001), «Про органи самоорганізації населення» (2001), «Про державну службу» (1993), «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (1998), «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (2009) та ін.

2. У свою чергу, інші закони як «тематичні» також регулюють ті чи інші сторони діяльності місцевої влади (у галузі освіти, культури, охорони здоров'я, житлового фонду, регулювання земельних відносин, підприємництва, захисту прав споживачів і т. ін.), їх взаємин із державними органами, господарюючими суб'єктами. Тому до *другої підгрупи* умовно можна віднести закони, що становлять законодавчу основу інших галузей права (адміністративної, житлової, податкової тощо), але в яких тією чи іншою мірою розглядаються питання щодо органів місцевої влади. Необхідно звернути увагу також на вплив на діяльність місцевих органів та їх посадових осіб таких нормативних актів, як акти Всеукраїнських референдумів.

III. Регулювання питань органів місцевої влади здійснюється і в інших нормативних актах. Тому до *третьої групи* можна віднести *підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють питання діяльності місцевих органів влади*, це Укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України.

Особливе місце посідають *рішення Конституційного Суду України*. Слід зазначити, що ні українська правова теорія, ні практика не визначають, яке місце займають у правовій системі рішення Конституційного Суду, що містять офіційне тлумачення норм Конституції. Фактично такі рішення мають характер судового прецеденту, теоретично спростовуваного вітчизняною юридичною наукою.

IV. Четверту групу нормативно-правового регулювання питань організації і діяльності органів місцевої влади становлять їх *власні акти*, тобто *нормативні акти, прийняті місцевими референдумами, органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, їх посадовими особами*. Тут також можна виділити декілька підгруп.

1. До першої підгрупи належить *статут муніципальних утворень*, який є важливим джерелом на місцевому рівні і який по суті можна вважати малою конституцією співтовариства громадян. Відповідно до ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста, який підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України.

У статутах можуть визначатися і закріплюватися положення, що стосуються питань місцевого значення, порядок формування та організація діяльності рад, порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, порядок організації громадських слухань та ін.¹

Безумовно, оскільки статuti органів місцевого самоврядування покликані забезпечити реалізацію конституційного права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, а також підлягають обов'язковій державній реєстрації, є необхідним визначити мінімальні однакові вимоги до його змісту. Разом із тим це можна було б зробити шляхом видання модельного акта чи рекомендаційного документа, схваленого, наприклад, асоціацією органів місцевого самоврядування, а взагалі кращим варіантом є прийняття Закону України «Про затвердження примірного статуту територіальної громади». Певним позитивним кроком у цьому напрямі є те, що відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 14 нещодавно прийнятого Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» на виконання статутних завдань асоціація готує пропозиції щодо типових (примірних) статутів територіальних громад, положень про виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у місті рад, органи самоорганізації населення².

2. Другою підгрупою нормативно-правового регулювання питань організації місцевої влади власними актами є *рішення її органів і акти волевиявлення населення*. До таких належать нормативні акти, прийняті місцевими референдумами і загальними зборами громадян, органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Це найбільш конкретні за своїм змістом акти, на характер яких найбільшою мірою може безпосередньо вплинути населення територіальної громади.

Їх статус, місце в ієрархії нормативно-правових актів і порядок легітимації визначаються двома шляхами: а) Конституцією і законами; б) самими органами місцевої влади.

Статус рішень і порядок проведення референдуму визначаються першим шляхом (Конституцією і законами). Однак варто зазначити,

¹ Див. наприклад: Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс] нову редакцію статуту затверджено рішенням 14 сесії Харківської міської ради 5 скликання від 4 лип. 2007 р. № 121/07 та зареєстровано Харківським міським управлінням юстиції від 16 липня 2007 р. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/?page=docs/showdoc.php&id=2966>. – Заголовок з екрану.

² Див.: Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI // Голос України. – 2009. – 2 черв. (№ 100).

що попри всю важливість рішень місцевих референдумів, це, скоріше, виняток, ніж правило у вирішенні питань місцевого значення¹. Очевидно, рішення місцевих представницьких органів муніципальної влади — це більш оптимальна та менш витратна форма реалізації влади місцевого співтовариства. Однак ні Конституція, ні Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачили на місцевому рівні можливість використання такого стримуючого нелегітимну ініціативу представницького органу місцевого самоврядування заходу, як обов'язкове підписання його акта виборним главою громади, що несе відповідальність за його виконання. Аналогія з центральним рівнем влади тут є не зовсім доречною, оскільки, як зазначалося, на цьому рівні відсутнє закріплення принципу поділу влади. Правда, виходячи з положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», відбувається поєднання статусу глави органу місцевого самоврядування зі статусом глави представницького органу місцевого самоврядування.

Враховуючи викладене, *нормативно-правові акти місцевої влади можна умовно поділити на такі елементи:*

1) статут органу місцевого самоврядування; 2) оформлені у вигляді правових актів рішення, прийняті на місцевому референдумі, зборах (сходах) громадян; 3) акти (рішення) представницького органу місцевого самоврядування; 4) акти (рішення) виконавчого органу місцевого самоврядування; 5) акти (рішення, розпорядження) голови місцевого самоврядування; 6) акти місцевих державних адміністрацій (розпорядження голів і накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій).

Такі акти, як уявляється, повинні відповідати певним вимогам: законності, як за формою, так і за змістом; бути виданими в межах компетенції відповідного місцевого органу влади; підлягати державній реєстрації у випадках, встановлених законом; публікуватися (оприлюднюватися); приводитися у відповідність із актами (рішеннями), виданими органами державної влади та місцевого самоврядування.

Крім того, місцеві органи влади приймають і *ненормативні акти*. Не маючи на меті детально аналізувати такі акти, зазначимо лише, що в пункті 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду

¹ Див.: Дмитриев Ю. А. Референдум в системе народовластия / Ю. А. Дмитриев, В. В. Комарова. – М., 1995. – С. 52; Пылин В. В. Народовластие в системе местного самоуправления : монография / В. В. Пылин ; Санкт-Петерб. ин-т внешнеэкономич. связей, экономики и права. – СПб., 1998. – С. 48.

України від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування зазначено, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти. До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію¹. Такий висновок узгоджується із правовими позиціями Конституційного Суду України, викладеними у рішеннях від 27 грудня 2001 р. № 20-рп/2001 у справі про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 р. (абзац 1 пункту 6 мотивувальної частини), від 23 червня 1997 р. № 2-зп у справі про акти органів Верховної Ради України (абзац 4 пункту 1 мотивувальної частини).

V. У системі нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевої влади, можна виділити *нормативно-правові договори*, які доцільно використовувати як більш оперативні форми взаємодії місцевих органів влади із цілого ряду поточних питань.

Так, відповідно до п. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації. По суті можна зазначити, що в нашому випадку договір набуває значення важливого засобу саморегуляції відносин партнерів.

Велике значення при регулюванні окремих питань територіально-місцевого самоврядування має *судова практика*. Незважаючи на те, що в нашій країні судова практика не є джерелом права і тим самим не обов'язкова у правозастосуванні (як це прийнято в англосаксонській системі права), проте в Україні нижчі суди найчастіше користуються оглядами судової практики для розглядів справ. Це насамперед огляди

¹ Див.: Справа за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування): Рішення Конституційного суду України від 16 квіт. 2009 р. № 7-рп/2009 // Офіц. вісн. України. – 2009. – 8 трав. (№ 32).

судової практики Верховного Суду України, листи та роз'яснення Вищого господарського суду¹.

Отже, юридична база функціонування органів місцевої влади є багаторівневою і складається з цілого ряду взаємопов'язаних правових актів. Такий розподіл нормативно-правових актів дозволяє побудувати певну послідовність дослідження тих чи інших складових правового статусу органів влади за ступенем впливу на них окремих законодавчих актів. У нормативно-правових актах, що були стисло проаналізовані, охоплюються різні рівні або види правового регулювання місцевої влади — законодавчий, підзаконний, локальний, договірний. Ефективність функціонування системи місцевих органів влади багато в чому залежить від своєчасності зміни й удосконалення кожної з цих груп нормативно-правових актів. Складність пов'язана із прийняттям таких законів, що регулюють, визначають і формують механізм, форми і методи практичної реалізації принципів, ідей, закладених у Конституції України.

¹ Див. наприклад: Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 03 груд. 1997 р. № 13 // Постанови Пленуму Верховного Суду України. – К., 2000. – Т. 1. – С. 231 та ін.