

**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ**  
**імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**ЛЯЛЮК ОЛЕКСІЙ ЮРІЙОВИЧ**

УДК 342.25

**ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ**  
**МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Харків – 2007

Дисертація є рукописом.

Робота виконана на кафедрі державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник:** кандидат юридичних наук, доцент, **Серьогіна Світлана Григорівна**, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, завідувача кафедрою державного будівництва.

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор **Колісник Віктор Павлович**, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, професор кафедри конституційного права України;

кандидат юридичних наук, доцент **Щебетун Ірина Степанівна**, Донецький національний університет, доцент кафедри конституційного та міжнародного права.

**Провідна установа:** Київський національний університет внутрішніх справ, кафедра конституційного права, Міністерство внутрішніх справ України, м. Київ.

Захист відбудеться “25” квітня 2007 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розісланий “23” березня 2007 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Спасибо-Фатєєва І.В.

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дисертаційного дослідження.** З прийняттям Конституції України та Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” розпочався новий етап розвитку місцевого самоврядування, основний зміст якого зводиться до виокремлення місцевого самоврядування у самостійну підсистему публічної влади. При цьому, якщо наприкінці 90-х років ХХ ст. становлення місцевого самоврядування перебувало здебільшого у площині політико-правових та доктринально-ідеологічних дискусій, то вже на початку ХХІ ст. на перший план вийшли проблеми суто практичного, утилітарного характеру. Йдеться про наповнення місцевого самоврядування реальним змістом, надання муніципальній владі усіх атрибутів публічної влади. Це передбачає, насамперед, створення передумов і дієвих механізмів функціонування системи місцевого самоврядування, усіх його форм і суб’єктів, забезпечення необхідними ресурсами, формування надійного „фундаменту” для його подальшого розвитку, тобто надання територіальним громадам та їхнім органам усього того ресурсного потенціалу, який у науці та чинному законодавстві отримав назву „основи організації і діяльності місцевого самоврядування”.

На жаль, введення в широкий обіг категорії „основи організації і діяльності” не було підкріплено належною науково-теоретичною базою, не отримало однозначного тлумачення в законодавстві. Законодавець досі не визначився з системністю основ та їх розмаїттям, що позначилося як на Конституції України, так і на галузевому законодавстві. Прийняття численних правових актів довело, що поняття „основи організації і діяльності” потребує ґрунтовного дослідження, оскільки, зазвичай, ототожнюється з іншими правовими категоріями базового характеру, зокрема, „засадами”, „принципами”, „гарантіями” тощо.

Специфіка теми дисертаційного дослідження вимагає аналізу юридичної літератури кількох історичних періодів. Значна увага приділена концептуальним підходам до сутності основ, виробленим представниками радянської школи державного права, зокрема, І.А. Азовкіна, Г.В. Барабашева, О.О. Безуглова, В.І. Васильєва, Б.М. Лазарева, В.С. Мартем’янова, В.С. Основіна, Р.С. Павловського, В.В. Цветкова, К.Ф. Шеремета, Л.П. Юзькова та інших. Використано також праці провідних російських фахівців у галузі конституційного та муніципального права, у тому числі С.А. Авак’яна, О.С. Автономова, О.В. Білоусової, М.С. Бондаря, М.О. Васильєва, П.Ф. Гураль, О.Є. Кутафіна, В.В. Пиліна, М.В. Постового, К.С. Шугріної та інших. Широко представлені в роботі й позиції українських вчених-юристів, які зробили істотний внесок у розробку досліджуваної тематики, зокрема М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, Ю.П. Битяка, О.М. Бориславської, І.П. Бутка, М.П. Воронова, А.З. Георгіци, А.І. Доценка, І.В. Дробуш, В.П. Колісника, А.М. Колодія, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, П.М. Любченка, М.П. Орзіха, Ю.Л. Панейка, В.Ф. Погорілка, В.О. Серьогіна, С.Г. Серьогіної, Ю.М. Тодики, О.Ф.

Фрицького, І.С. Щебетун, О.Н. Ярмаша та інших.

Провідне місце в системі органів місцевого самоврядування належить місцевим радам як представникам волі територіальних громад, виразникам і захисникам їх потреб та інтересів. Тому зміцнення основ місцевого самоврядування має розпочинатися саме з цих органів. На жаль, основи організації і діяльності місцевих рад досі залишалися поза межами уваги вітчизняних науковців і не були темою самостійного дисертаційного дослідження. Означені фактори обумовлюють актуальність теми даного дисертаційного дослідження, її істотне значення для муніципально-правової теорії та практики.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконане на кафедрі державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого в межах комплексної програми наукової діяльності № 0186.0.070865 за напрямком „Проблеми вдосконалення організації і діяльності органів законодавчої і виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні”. Тема дисертації затверджена Вченою радою Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, протокол № 5 від 19.12.2003 р.

**Метою дисертаційного дослідження** є наукове обґрунтування цілісної концепції основ організації й діяльності місцевих рад в Україні, а також дослідження їх правового закріплення в умовах реформування суспільства і держави.

Виходячи з поставленої мети, у дисертаційному дослідженні вирішуються наступні **завдання**:

- дати визначення основ організації і діяльності місцевих рад, з'ясувавши їх сутнісні ознаки;
- обґрунтувати і розвинути тезу про системний характер основ організації і діяльності місцевих рад;
- з'ясувати видове розмаїття основ організації і діяльності місцевих рад, сформулювати авторські визначення кожного з видів основ;
- здійснити наукову класифікацію основ організації і діяльності місцевих рад за кількома критеріями;
- розкрити зміст і структуру кожного з видів основ організації і діяльності місцевих рад;
- проаналізувати стан чинного законодавства України на предмет закріплення основ організації і діяльності місцевих рад, сформулювати конкретні пропозиції щодо його удосконалення;
- визначити головні напрямки розвитку кожного з видів основ організації і діяльності місцевих рад в Україні.

*Об'єктом дисертаційного дослідження* є суспільні відносини, що виникають у процесі забезпечення умов і можливостей ефективної організації й діяльності місцевих рад в Україні.

*Предметом дисертаційного дослідження* є юридична природа основ організації і

діяльності місцевих рад, їх зміст, видове розмаїття, закріплення у вітчизняному та зарубіжному законодавстві, а також їх сучасний стан і перспективи розвитку.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дисертаційної роботи є філософський діалектико-матеріалістичний підхід, що передбачає з'ясування сутності та змісту основ організації і діяльності місцевих рад як явищ реальної дійсності в їх динаміці, постійному розвитку та взаємозв'язку з іншими політико-правовими явищами. Системно-структурний метод дозволив визначити роль і місце основ у складному процесі організації і діяльності місцевих рад, з'ясувати сутнісні ознаки основ (підрозділ 1.1), виокремити види основ та здійснити їх класифікацію (підрозділ 1.2). Еволюція юридичного закріплення основ організації і діяльності місцевих представницьких органів влади в Україні та закордоном вивчалася за допомогою історико-правового методу (підрозділ 1.3). Порівняльно-правовий метод застосовувався для того, щоб дослідити тотожні чи близькі за змістом основи організації і діяльності місцевих рад у різних країнах, окреслити пріоритетні напрямки їхнього розвитку в майбутньому, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України (підрозділи 1.3, 2.2-2.4). Логіко-семантичний метод надав можливість сформулювати рекомендації для внесення змін і доповнень до тексту окремих норм вітчизняного законодавства (підрозділи 2.2-2.4). У роботі над усіма структурними підрозділами дисертації широко використовувалися такі логічні прийоми, як аналіз і синтез, визначення і класифікація. Під час дослідження загальносоціальних (підрозділ 2.1) та матеріально-фінансових основ організації і діяльності місцевих рад (підрозділ 2.4) використовувався також статистичний метод.

Теоретична основа дисертації представлена науковими положеннями провідних вчених у сфері теорії та історії держави і права, конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового права, державного будівництва та місцевого самоврядування, державного (конституційного) права зарубіжних країн, які досліджували сутність місцевого самоврядування, порядок формування, організаційну структуру, функції та компетенцію його органів.

Нормативну основу дослідження склали Конституція України, закони і підзаконні акти України, що закріплюють основи організації і діяльності місцевих рад. Емпіричною базою роботи стали проекти законодавчих актів за темою дослідження, матеріали практики діяльності місцевих рад. Науковому аналізу були піддані як діючі акти, так і ті, що втратили чинність, проте є цінними для правової характеристики в історичному та порівняльному аспектах.

**Наукова новизна одержаних результатів дослідження** полягає в тому, що в ньому вперше у вітчизняній юридичній науці здійснено комплексний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку основ організації й діяльності місцевих рад, визначено чинники, які впливають на стан основ, їх динаміку, запропоновано нові підходи до класифікації основ. На захист виносяться нові та такі, що містять окремі елементи нововведення, положення:

- запропоновано авторське визначення основ організації і діяльності місцевих рад як закріпленої у законодавстві системи об'єктивних умов існування представницьких колегіальних органів місцевого самоврядування, що мають установчий, комплексний, системний, динамічний характер і виявляються у суспільному житті у вигляді ресурсного потенціалу місцевих рад як учасників муніципально-правових відносин;

- подальшого розвитку дістала теза про системний характер основ організації і діяльності місцевих рад, що виявилось у виокремленні окремих основ та доведенні тісних взаємозв'язків між ними; з'ясовано полісистемність цих основ; виокремлено загальносоціальні (атрибутивні) та фундаментальні (конститутивні) основи організації та діяльності місцевих рад, розкрито їх зміст та проаналізовано юридичне закріплення;

- вперше здійснено наукову класифікацію основ організації і діяльності місцевих рад за такими критеріями: 1) за змістом та сферою забезпечення належного рівня організації і діяльності місцевих рад; 2) за належністю до елементів суспільного ладу; 3) за функціонально-цільовим призначенням; 4) за суб'єктним складом; 5) за способом набуття; 6) за ступенем юридичного закріплення; 7) за юридичною силою актів, якими вони передбачені;

- вперше досліджено еволюцію закріплення основ організації і діяльності місцевих рад у вітчизняному законодавстві з початку ХХ ст. до теперішнього часу, що дало змогу визначити час їх запровадження у законодавство та проаналізувати рівень юридичної техніки їх закріплення на різних історичних етапах;

- запропоновано авторську концепцію реформування територіальної основи організації і діяльності місцевих рад, що передбачає дворівневу систему представницьких органів місцевого самоврядування, оптимізацію адміністративно-територіального устрою та запровадження поселень як базових адміністративно-територіальних одиниць;

- по-новому визначено правову основу організації і діяльності місцевих рад – як сукупність норм права, що встановлюються відповідно до цілей і завдань діяльності місцевих рад, закріплюють достатні для їх існування й ефективного функціонування умови та можливості й реалізуються у відповідних правовідносинах з іншими органами публічної влади, а також фізичними та юридичними особами;

- наведено додаткові аргументи на користь прийняття Муніципального кодексу України (Кодексу законів України про місцеве самоврядування), що сприятиме системному, комплексному унормуванню основ організації і діяльності місцевих рад; запропоновано авторську структуру даного Кодексу;

- по-новому сформульовано визначення матеріальної основи організації і діяльності місцевих рад як сукупності необхідних та достатніх матеріальних ресурсів, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади, або надані в управління чи

користування громаді чи її органам на підставі передачі державного майна, а також цивільно-правових, господарсько-правових угод, або під час делегування повноважень; вперше здійснено класифікацію способів набуття матеріальної основи організації і діяльності місцевих рад на публічно-правові та приватноправові;

- сформульовано авторське визначення фінансової основи організації і діяльності місцевих рад як сукупності необхідних та достатніх фінансових ресурсів, що дають змогу місцевим радам ефективно реалізувати покладену на них законодавством компетенцію відповідно до визначених функцій в інтересах населення відповідної території; визначено стратегічні напрямки удосконалення фінансової основи організації і діяльності місцевих рад;

- вперше визначено головні напрямки розвитку кожного з видів основ організації і діяльності місцевих рад на найближчу і віддалену перспективу.

**Практичне значення одержаних результатів** дисертації полягає в тому, що сформульовані у ній висновки, рекомендації та пропозиції можуть мати різностороннє застосування. Їх можна використовувати: а) у науково-дослідній роботі – під час аналізу проблем місцевого самоврядування та функціонування його органів; б) у законопроектній діяльності – під час розроблення нормативно-правових актів про основи організації і діяльності місцевих рад; в) у навчальному процесі – при викладанні навчальних курсів „Конституційне право України”, „Державне будівництво і місцеве самоврядування”, „Муніципальне право”, а також при підготовці відповідних підручників і навчальних посібників.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертації обговорювалися на засіданнях кафедри державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Окремо найсуттєвіші положення були викладені на наукових та науково-практичних конференціях: Міжнародній науковій конференції „Гуманітарно-технічна еліта і управління великими соціальними системами” (Харків, 2004р.); IV міжнародному конгресі „Державне управління та місцеве самоврядування” (Харків, 2004р.); Міжнародній науково-практичній конференції „Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні” (Харків, 2004р.); Міжнародній науковій конференції молодих вчених та здобувачів „Актуальні проблеми правознавства” (Харків, 2004р.); XI регіональній науково-практичній конференції „Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні” (Львів, 2005р.); Міжнародній науково-практичній конференції молодих учених та здобувачів „Сучасні проблеми юридичної науки: стан та перспективи розвитку” (Харків, 2005р.).

**Публікації.** Сформульовані в дослідженні положення, висновки та пропозиції викладені дисертантом у шести наукових статтях, надрукованих у фахових наукових журналах і збірниках наукових праць, а також у шести тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертаційного дослідження** зумовлена його предметом і логікою. Дисертація

складається зі вступу, двох розділів, які об'єднують 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації 176 сторінок. Список використаних джерел 284 найменування.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність обраної теми дисертації, ступінь її наукової розробленості, визначається об'єкт, предмет, мета й основні завдання дослідження; встановлюється її методологічна та теоретична основи, вказується на науково-практичне, теоретичне значення основних положень роботи, їх апробацію, наводиться інформація щодо публікацій та структури дисертації.

**Перший розділ „Теоретичні аспекти основ організації і діяльності місцевих рад в Україні”** налічує три підрозділи, в яких послідовно розкриваються поняття основ організації і діяльності місцевих рад, їх система і класифікація, а також встановлюється рівень їх юридичного закріплення.

**Підрозділ 1.1. „Поняття основ організації і діяльності місцевих рад”** присвячений обґрунтуванню категорії основи організації і діяльності місцевих рад, визначенню її співвідношення з суміжними поняттями, розкриттю її суттєвих ознак. Автор робить висновок про існування „позитивно-правового”, „загальносоціального” та „організаційного” наукових підходів до визначення основ організації і діяльності місцевих рад.

Розглядаючи поняття основи організації і діяльності місцевих рад, особливу увагу приділено виявленню його суттєвих ознак, серед яких: *об'єктивна обумовленість* – відповідність характеру та існуючому стану розвитку суспільних відносин, а також економічним, соціальним та іншим суспільним процесам; *установчий характер* – спрямованість основ на створення умов для функціонування й розвитку всіх інститутів місцевого самоврядування, у тому числі місцевих рад; *комплексний характер і системність* полягають у взаємозв'язку і взаємозалежності окремих основ; *динамічність* – схильність основ до трансформації залежно від різних обставин – кількісного складу ради, меж делегованих повноважень, специфіки території діяльності, внутрішньої будови, інтенсивності правотворчої діяльності тощо; *необхідність* полягає у становленні такої ресурсної бази, яка потрібна для створення, ефективного функціонування і розвитку рад, як представницьких органів місцевого самоврядування; *достатність* корелюється з кількісними показниками основ, їх обсягами та співрозмірністю визначеним завданням.

Окремо дисертант відзначає загальний характер основ організації і діяльності для всіх місцевих рад, а також доводить, що основи є критерієм їх забезпеченості та ефективного виконання своїх завдань.

Проведено чітке розмежування основ організації і діяльності місцевих рад із спорідненими



категоріями – принципами, засадами, гарантіями. Зроблено висновок щодо визначення основ та доведено їх значення в процесі формування та функціонування місцевих рад.

У підрозділі 1.2. „Система і класифікація основ організації і діяльності місцевих рад” визначаються і послідовно аналізуються системоутворюючі ознаки основ. Автор доводить існування двох систем, які тісно взаємопов’язані – фундаментальних (конститутивних) та загальносоціальних (атрибутивних) основ.

Характеризуючи кожную систему, дисертант аналізує зміст властивих ним елементів – правової, територіальної, організаційної, матеріальної, фінансової основ організації і діяльності місцевих рад, а також соціальної, демографічної, інформаційної, політичної, гуманістичної, історичної, теоретичної. Робиться узагальнення, що кожній основі притаманна сукупність складників, які детально вивчаються. Формулюється визначення кожної основи та показуються взаємозв’язки між ними.

Враховуючи загальні ознаки, характерні для основ організації і діяльності місцевих рад, дисертант визначає *правові основи* – як сукупність норм права, що встановлюються відповідно до цілей і завдань діяльності місцевих рад, закріплюють достатні для їх існування й ефективного функціонування умови та можливості й реалізуються у відповідних правовідносинах з іншими органами публічної влади, а також фізичними та юридичними особами; *організаційні* – як сукупність закріплених нормами права умов та можливостей забезпечення ефективності їх діяльності, що полягає у наявності структури, порядку, форм та принципів організації і діяльності, які реалізуються через правовідносини місцевих рад з іншими органами публічної влади, а також фізичними та юридичними особами; *територіальні* – як закріплену нормами права територіальну організацію представницьких органів місцевого самоврядування – формування та склад території, на якій вони функціонують, порядок її встановлення та зміни як достатні та необхідні умови функціонування місцевих рад; *фінансові* – як сукупність необхідних та достатніх фінансових ресурсів, що дають змогу місцевим радам ефективно реалізувати покладену на них законодавством компетенцію відповідно до визначених функцій в інтересах населення відповідної території; *матеріальні* – як сукупність необхідних та достатніх матеріальних ресурсів, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади, або надані в управління чи користування громаді чи її органам на підставі передачі державного майна, а також цивільно-правових, господарсько-правових угод, або під час делегування повноважень. При цьому *економічні основи* виступають родовою категорією щодо фінансових та матеріальних і являють собою врегульовані нормами права достатні і необхідні умови та можливості, пов’язані з формуванням, використанням і розпорядженням об’єктами комунальної власності, управлінням державним майном, переданим їм у господарське відання, при яких досягається реалізація закріплених законодавством власних та делегованих повноважень; *соціальні* – як урегульовані

нормами права умови та можливості здійснення мешканцями права на місцеве самоврядування, з одного боку, та реалізація створеними територіальною громадою представницькими органами соціальних функцій по забезпеченню потреб її членів – з іншого; *демографічні* – як певні умови та можливості впливу правоздатних індивідів на процеси діяльності цих органів, викликані здатністю та зацікавленістю у реалізації прав людини на місцеве самоврядування й спрямовані на участь у вирішенні місцевих справ; *теоретичні* – як сукупність поглядів на представницькі органи територіальних громад, зокрема, щодо їх поняття, системи, порядку формування, структури, форм, методів діяльності тощо; *історичні* – як сукупність історичних відомостей про становлення і розвиток таких самоврядних інституцій, як місцеві ради, що створюють умови та можливості для аналізу їх діяльності у часовому контексті; *політичні* – як закріплені у нормах права умови та можливості запровадження місцевого самоврядування як окремого виду публічної влади, його підтримки та розвитку з боку держави, забезпечення політичної та ідеологічної багатоманітності у місцевих спільнотах, додержання і захисту політичних прав та свобод людини і громадянина на місцевому рівні; *гуманістичні* – як закріплені у нормах права умови та можливості щодо додержання та забезпечення місцевими радами прав й свобод людини і громадянина, що виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування; *інформаційні* – як закріплені в нормах права умови і можливості належного інформаційного забезпечення місцевих рад різними видами інформації щодо предметів їх відання, встановлений порядок інтенсивного взаємообміну інформацією між радою та населенням з метою ефективного вирішення питань місцевого значення.

Дисертантом було здійснено класифікацію основ за різними критеріями, що дало змогу засвідчити стійкі системні зв'язки між ними.

**Підрозділ 1.3. „Юридичне закріплення основ організації і діяльності місцевих рад”** присвячений дослідженню еволюції правового регулювання категорії основи місцевого самоврядування й основи організації і діяльності місцевих рад у вітчизняному законодавстві та питанням регламентації зазначених понять на сучасному етапі розвитку.

Історія виникнення і правового оформлення категорії „основи” бере початок з радянських часів і вперше з'явилася у Конституції СРСР 1977 р., однак близьке до сучасного розуміння поняття „основи організації і діяльності місцевих рад” відобразилося у Законі СРСР „Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР”. У ньому категорія „основи” застосовувалася у значенні умови ефективності організації і діяльності місцевих рад, а серед „основ” були виокремлені фінансово-економічні, територіальні та правові.

Наступний етап еволюції категорії „основи” пов'язаний з її сучасним юридичним закріпленням. Він бере початок з моменту прийняття Конституції України 1996 р. й Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 р., які закріпили елементи системи фундаментальних

основ (правові, територіальні, матеріальні, фінансові, організаційні) та загальносоціальних основ (соціальні, політичні, гуманістичні).

Характеризуючи конституційно-правове регулювання основ, запропоновано його вдосконалити шляхом більш чіткого закріплення в Основному Законі фундаментальних основ, приділивши особливу увагу правовій основі. Розвитку правової основи сприяло б закріплення на конституційному рівні необхідності прийняття Законів „Про нормативно-правові акти”, „Про комунальну власність”, „Про спільну власність територіальних громад”, „Про статус місцевих рад” тощо.

На підставі аналізу законодавчого закріплення основ організації і діяльності місцевих рад доводиться неповнота й недосконалість їх правового регулювання, обґрунтовується необхідність прийняття нової редакції Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” із застосуванням більш чіткої юридичної термінології та юридичних конструкцій.

У системі локальних правових актів, що регламентують основи організації і діяльності місцевих рад, запропоновано провідне місце відвести статутам територіальних громад, суттєво змінивши підхід до формування їх змісту.

**Другий розділ „Загальна характеристика основ організації і діяльності місцевих рад в Україні”** налічує чотири підрозділи, в яких розкривається практична значимість основ для функціонування місцевих рад, показується залежність ефективності діяльності представницьких органів територіальних громад від кількості та якості тих ресурсів, якими вони наділені.

У підрозділі **2.1. „Загальносоціальні основи організації і діяльності місцевих рад на сучасному етапі державотворення”** аналізується комплекс загальносоціальних (атрибутивних) основ, наводиться їх система та відзначаються її особливості. Загальносоціальні основи організації і діяльності місцевих рад розглядаються як система, що складається з упорядкованої сукупності взаємопов’язаних елементів, якими виступають теоретичні, історичні, політичні, демографічні, соціальні, гуманістичні, інформаційні основи тощо. Їх перелік не є вичерпним. Елементи системи загальносоціальних основ перебувають у постійному розвитку та динаміці.

Робиться висновок про те, що загальносоціальним основам організації і діяльності місцевих рад притаманні такі ознаки: 1) соціальна значущість; 2) гуманізм; 3) об’єктивна обумовленість; 4) установчий характер; 5) індикативність; 6) комплексність; 7) системність. Якісний рівень цих основ обумовлений конкретно-історичним розвитком суспільства, характеристиками складових суспільного ладу. Загальносоціальні основи тісно пов’язані з фундаментальними і можуть як стимулювати розвиток останніх, так і гальмувати. Загальносоціальні основи відображають глибинні, сутнісні риси суспільства, а тому значно менше схильні до змін, ніж фундаментальні; вони мало піддаються правовому регулюванню, більше того – самі істотно впливають на його зміст і цілеспрямованість.

При дослідженні політичної основи організації й діяльності місцевих рад, акцентується увага на те, що підвищенню її рівня сприятиме реформування у напрямку децентралізації влади, економіки, процесів прийняття рішень, запроваджуючи нові раціональні підходи підвищення ефективності публічного управління. Особливого значення в умовах розвитку України як соціальної держави набуває становлення гуманістичної основи організації і діяльності місцевих рад, що представлена відповідними умовами додержання та забезпечення прав та свобод людини і громадянина, які повинні визначати сенс та зміст діяльності місцевого самоврядування.

Розглядаючи демографічну основу організації й діяльності місцевих рад, автором доводиться залежність ефективного функціонування місцевих рад від статево-вікових характеристик населення, його міграції та пересування. Значну динаміку міграційних процесів пропонується вирішувати шляхом подолання різких диспропорцій соціально-економічного стану регіонів, розвитку ресурсної бази територій, усунення депресивних регіонів.

При аналізі інформаційної основи організації і діяльності місцевих рад констатується, що вона тісно пов'язана з методом інформаційного забезпечення як засобом досягнення мети та завдань управління, що передбачає опрацювання місцевою радою різних потоків, джерел, видів інформації, підтримання зворотного зв'язку з об'єктами інформаційного забезпечення, здійснення прогнозу щодо впливу прийнятих місцевою радою рішень на розвиток суспільних процесів в адміністративно-територіальних одиницях. Доводиться, що належною умовою успішного функціонування місцевого самоврядування в цілому є, зокрема, впровадження в структурі органу функціональної моделі інформаційної системи відповідних елементів, операцій, яка відзначалася б узгодженістю між собою, послідовністю, оптимальністю застосування форм і засобів надання інформації, визначенням повного обсягу відомостей тощо.

**Підрозділ 2.2. „Територіальна основа організації і діяльності місцевих рад в умовах реформування територіального устрою”** зорієнтований на характеристику елементів територіальної основи, аналіз шляхів її вдосконалення в умовах адміністративно-територіальної реформи.

При дослідженні діючих нормативно-правових актів, які регламентують питання територіальної основи місцевого самоврядування в Україні, а також проектів актів, спрямованих на вдосконалення правового регулювання територіальної основи організації і діяльності місцевих рад, дисертант робить висновок про недосконалість юридичної термінології. Автор пропонує власний погляд щодо співвідношення понять адміністративно-територіального устрою, адміністративно-територіального поділу, населеного пункту та територіальної основи організації і діяльності місцевих рад.

Пропонуються шляхи розв'язання суміжних проблем, які ускладнюють розвиток територіальної основи організації і діяльності місцевих рад: (а) обґрунтовується доцільність

регіонального рівня місцевого самоврядування, як специфічного буфера між державною владою та самоврядною владою територіальних громад, на якому позначається поєднання форм державного та самоврядницького управління, (б) встановлюється місце населеного пункту в категоріальному апараті та його співвідношення з територіальною основою організації і діяльності місцевих рад, (в) вказуються напрямки подолання проблеми „матрьошок” на окремих територіях, (г) дається практичне обґрунтування важливості об’єднання територіальних громад для оптимізації території їх функціонування, (д) обґрунтовується наявність певних територій зі специфічними особливостями здійснення місцевого самоврядування, (є) зазначаються шляхи розв’язання проблеми співвідношення сільських та селищних територій, відображаються критерії їх розмежування, (ж) з’ясовуються критерії віднесення адміністративно-територіальної одиниці до міста, села, селища тощо.

Найбільш прийнятною для України дисертант вважає дворівневу систему адміністративно-територіального поділу, складовими якого є регіони та базові адміністративно-територіальні одиниці. Така кількість рівнів адміністративно-територіального поділу зумовлена: а) можливістю здійснення ефективного управління територією місцевою радою; б) спроможністю економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці; в) здатністю швидкого надання соціальних послуг населенню. Відповідно, і в системі місцевих рад слід вирізняти дві підсистеми – базову (сільські, селищні, міські, районні в місті ради) та регіональну (районні та обласні ради).

**Підрозділ 2.3. „Правова основа організації і діяльності місцевих рад: сучасний стан і перспективи розвитку”** присвячено дослідженню норм права, які закріплюють питання організації і діяльності місцевих рад на сучасному етапі державотворення. Дослідник відзначає недосконалість стану правової основи організації і діяльності місцевих рад та окреслює перспективи її розвитку, до яких належать подолання прогалин у законодавстві, нормативне забезпечення конституційно-правових інститутів у сфері місцевого самоврядування, закріплення історичних, економічних, культурних та інших особливостей відповідної території на локальному рівні, надання більшої самостійності локальній нормотворчості органів місцевого самоврядування.

Дисертант підтримує розробку Муніципального кодексу (Кодексу Законів про місцеве самоврядування) в Україні, як акту зосередженого, концентрованого вміщення норм, спрямованих на регулювання основних відносин місцевого самоврядування. Особливості ж здійснення місцевого самоврядування на відповідній території мають відбиватись у статуті територіальної громади, примірний структура якого наведена в роботі.

Особливу увагу в аспекті дослідження правової основи дисертант приділяє розв’язанню питань удосконалення реалізації норм права, що закріплюють питання організації і діяльності місцевих рад.

У підрозділі 2.4. „Матеріальна і фінансова основи організації і діяльності місцевих рад: склад, порядок формування та шляхи удосконалення” розглядаються питання щодо складу, порядку формування та шляхів удосконалення матеріальної та фінансової основ.

Дисертант проводить детальну характеристику способів, за допомогою яких формується матеріальна база місцевих рад. Проведена їх диференціація на публічно-правові та приватно-правові. В рамках перших, особливе місце відведено конституційно-правовим способам, а других – цивільно-правовим та господарсько-правовим. Зроблено висновок, що першочерговий характер носять публічно-правові способи, а інші – похідний (тобто спрямовані на примноження вже існуючого майна).

Автор характеризує особливості набуття матеріальної основи місцевими радами різних рівнів. При цьому здійснено ряд висновків: 1) матеріальна основа організації і діяльності сільських, селищних та міських рад формується на базі комунальної власності з передачею цим радам прав власника, однак порядку передачі прав власника законодавчо не закріплено; 2) матеріальна основа обласних і районних рад за сучасних умов є повністю залежною від рішень місцевих рад базового рівня. Фактично вони не наділяються правами власника стосовно майна комунальної власності, а спроможні лише здійснювати функцію управління; 3) чітко не урегульована процедура наділення обласних рад спільною власністю територіальних громад, оскільки в Україні не проведено розмежування між комунальною та спільною власністю територіальних громад.

До складу фінансової основи відносяться: (а) доходи місцевих бюджетів, (б) інші кошти. У свою чергу, Бюджетний кодекс України до складових частин доходів місцевих бюджетів відносить: 1) податкові надходження; 2) неподаткові надходження; 3) доходи від операцій з капіталом; 4) трансферти.

Стратегічним напрямком удосконалення фінансової основи організації і діяльності місцевих рад визнано забезпечення їх фінансової незалежності та бюджетної самостійності. Актуальною при цьому названа проблема зміцнення власної доходної бази місцевих бюджетів, оскільки існуюча на сьогодні у державі система місцевих податків і зборів не спроможна забезпечити належну фінансову основу організації і діяльності місцевих рад, бо їх переважна більшість має незначний податковий потенціал.

Характеристика складників фінансової основи дозволила зробити узагальнення щодо її особливостей: 1) її слід розглядати як самостійну і не плутати зі складниками матеріальної основи, хоча вони тісно взаємопов'язані; 2) фінансові механізми, за допомогою яких формуються ресурси місцевої ради, мають бути достатньо різноманітними й гнучкими задля швидкого приведення їх у відповідність до зміни розмірів сум грошових коштів, необхідних для здійснення повноважень місцевої ради.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення поставленого завдання, що полягає у визначенні основ організації і діяльності місцевих рад, обґрунтуванні їх системності, проведенні класифікації, аналізі правового закріплення цієї категорії, а також пропозиціях щодо їх подальшого удосконалення. Зокрема автор зазначає такі найважливіші положення:

1. Провідне місце в системі місцевого самоврядування належить місцевим радам, основним призначенням яких є представлення інтересів мешканців території у різних сферах – промисловості, сільському господарстві, житлово-комунальній сфері тощо. Реалізація цими органами своїх повноважень цілком залежить від їх ресурсного потенціалу, тобто „основ організації і діяльності”.

2. Основи організації і діяльності місцевих рад поділяються на дві системи – фундаментальні (конститутивні) та загальносоціальні (атрибутивні) основи. Належність до конкретної системи позначається на сутності окремої „основи”, її ознаках та стійкості взаємозв'язків у межах відповідної системи. Виділивши існування двох систем, нами доведена взаємодія їх елементів. Загальносоціальні та фундаментальні основи являють собою не тільки загальну систему, але й виступають в якості системи кожні самі по собі. Тому загальна система основ місцевого самоврядування водночас є „полісистемним” комплексом.

3. Основи, які можуть бути чітко закріплені у правових джерелах і здатні виконувати роль нормативного індикатора ступеня ресурсної забезпеченості системи місцевого самоврядування в цілому і кожного з органів місцевого самоврядування зокрема, доцільно охопити назвою „фундаментальні”. Вони піддаються юридичній конкретизації і цілком можуть бути сформульовані у вигляді регулятивних норм. Вони об'єктивно визначають сутність місцевого самоврядування, є основоположними, базовими умовами його існування. З огляду на це дану групу основ можна назвати „конститутивними”. До цієї групи варто віднести правові (нормативно-правові), організаційні, територіальні та економічні (матеріальні й фінансові) основи.

4. Ті основи, на які місцеве самоврядування спирається разом з іншими демократичними інститутами суспільства і які не можна використати в якості нормативного індикатора ступеня ресурсної забезпеченості системи місцевого самоврядування в цілому і кожного з муніципальних органів зокрема, доцільно згрупувати під назвою „загальносоціальні”. До цієї групи належать історичні, теоретичні, політичні, інформаційні, демографічні, соціальні, гуманістичні.

5. Послідовне запровадження політичної, муніципальної, адміністративно-територіальної та бюджетної реформ може бути успішно здійснене тільки при комплексному підході. Першочергового вирішення потребують наступні проблеми:

а) щодо правової основи організації і діяльності місцевих рад: законодавче закріплення чіткого порядку та умов реєстрації статутів територіальних громад; удосконалення юридичної техніки під час розробки муніципально-правових актів;

б) щодо територіальної основи організації і діяльності місцевих рад: встановлення на законодавчому рівні принципу повсюдності місцевого самоврядування; забезпечення проведення реформи адміністративно-територіального устрою; чітке закріплення повноважень органів місцевого самоврядування щодо встановлення та зміни меж відповідних місцевих територій;

в) щодо матеріальної та фінансової основ організації і діяльності місцевих рад: встановлення правового режиму комунальної власності; розв'язання проблеми спільної власності територіальних громад та сутності управління такою власністю; визначення процедури розподілу об'єктів державної та комунальної власності, у тому числі землі; встановлення порядку та критеріїв передачі відповідних об'єктів з державної до комунальної власності й навпаки; підвищення ролі місцевих податків і зборів у доходній частині місцевих бюджетів.

### **Список опублікованих праць за темою дисертації**

1. Лялюк О.Ю. Правова основа місцевого самоврядування: системно-структурний аспект // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. / За ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, 2004. – С.90-93.

2. Лялюк О.Ю. Основи організації та діяльності місцевих рад: питання правової регламентації // Актуальні проблеми правознавства: тези доп. та наук. повідом. учасників наук. конф. молодих учених та здобувачів / За ред. М.І. Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2004. – С.35-37.

3. Лялюк О.Ю. Проблемні питання територіальної основи місцевих рад в Україні // Теорія та практика державного управління. Вип.9: Державне управління та місцеве самоврядування: Тези IV Між нар. наук. Конгресу, 26 лютого 2004р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2004.– С.12-15.

4. Лялюк О.Ю. Правова основа управлінської діяльності у системі місцевого самоврядування // Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти: Збірник наукових праць / За ред. Л.Л. Товажнянського, О.Г. Романовського. – Х.: НТУ „ХПІ”, 2004.– С.300-307.

5. Лялюк О.Ю. Загальна характеристика фінансової основи місцевих рад // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Вип. 73. – Х.: НЮАУ, 2005. – С.75-83.

6. Лялюк О.Ю. Загальносоціальні основи організації і діяльності місцевих рад // Науковий журнал „Правничий часопис Донецького університету”. – № 1(3). – 2005. – С.24-28.



7. Лялюк О.Ю. Статут територіальної громади як один із елементів правової основи місцевого самоврядування в Україні // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Вип. 75. – Х.: НЮАУ, 2005. – С.20-26.

8. Лялюк О.Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад: теоретико-правовий аспект // Право і безпека. – № 5. – 2005. – Том 4. – С.28-32.

9. Лялюк О.Ю. Системність основ організації і діяльності місцевих рад в Україні // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XI регіональної наук.-практ. конф., 3-4 лютого 2005 р. – Л.: Юрид. ф-т Львівськ. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2005. – С.110-112.

10. Лялюк О.Ю. Матеріальна основа організації й діяльності місцевих рад на регіональному рівні // Сучасні проблеми юридичної науки: стан і перспективи розвитку: Тези доп. та наук. повідом. Учасників наук. конф. Молодих учених та здобувачів / За ред. М.І. Панова. – Х.: НЮАУ, 2005. – С.122-125.

11. Лялюк О.Ю. Перспективи розвитку територіальної основи місцевого самоврядування в період реформування територіального устрою України // Підприємництво, господарство і право. – № 1 (121). – 2006. – С.74-76.

12. Лялюк О.Ю. Сучасні проблеми правової основи організації та діяльності місцевих рад // Підприємництво, господарство і право. – № 9 (129). – 2006. – С.62-65.

## АНОТАЦІЇ

### **Лялюк О.Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2007.

Дисертація присвячена дослідженню основ організації і діяльності місцевих рад, їх сутності, виявленню системності, виробленню критеріїв класифікації, вивченню рівня правової регламентації, а також розв'язанню сучасних проблем інституту основ. На теоретичному рівні розроблені важливі моделі подальшого розвитку основ організації і діяльності місцевих рад, запропоновано комплексний підхід до їх реформування. Детально розглянуто окремі елементи основ, запропоновані напрямки поліпшення їх складників. У дисертації сформульовані концептуальні положення, обґрунтовані нові пропозиції та висновки з досліджуваних питань.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, місцеві ради, основи організації і діяльності місцевих рад, територіальна основа організації і діяльності місцевих рад, правова основа організації і діяльності місцевих рад, матеріальна основа організації і діяльності місцевих рад, фінансова основа організації і діяльності місцевих рад, загальносоціальні основи організації і

діяльності місцевих рад.

**Лялюк А.Ю. Основы организации и деятельности местных советов в Украине. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право. – Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого. – Харьков, 2007.

Диссертация посвящена исследованию основ организации и деятельности местных советов, их сущности, выявлению системности, критериев классификации, изучению уровня правовой регламентации, а также решению современных проблем института основ.

В основу диссертационного исследования положен системно-структурный подход, который способствовал выделению двух систем основ – общесоциальной (атрибутивной) и фундаментальной (конститутивной). Детальный анализ их сущности позволил отнести к системе общесоциальных основ социальную, демографическую, политическую, информационную, гуманистическую, теоретическую, историческую и другие, а к системе фундаментальных – правовую, организационную, экономическую (материальную и финансовую) и территориальную.

В исследовании диссертант делает выводы о необходимости усовершенствования основ организации и деятельности местных советов. На современном этапе развития следует более детально закрепить основные элементы основ в законодательстве, выстроить их систему. Именно эти элементы есть главными критериями эффективности функционирования местного самоуправления в Украине. Отсюда проистекают концептуальные выводы по поводу гарантированности функционирования местного самоуправления, достаточности его ресурсной базы. Широкое использование категории основы становится, по мнению автора, своеобразной предпосылкой дальнейшего развития местного самоуправления, его обеспеченности.

В то же время, автор констатирует несовершенство отдельных видов основ, их недостаточность, слабый учет в практической деятельности местного совета. В связи с этим предложен комплексный подход к их реформированию. Определены основные проблемные вопросы, решение которых будет способствовать развитию базовых начал местного самоуправления и его органов.

На основании проведенного диссертационного исследования обоснованы и сформулированы важные теоретические обобщения, сделаны предложения по усовершенствованию условий функционирования местных советов на современном этапе развития Украины.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местные советы, основы организации и деятельности местных советов, территориальная основа организации и деятельности местных советов, правовая основа организации и деятельности местных советов, материальная основа

организации и деятельности местных советов, финансовая основа организации и деятельности местных советов, общесоциальные основы организации и деятельности местных советов.

**A. Lyalyuk Bases of organization and activity of local councils in Ukraine. – Manuscript.**

Dissertation for a scientific candidate degree in jurisdiction, specialty 12.00.02 – constitutional law. – National Law Academy of Ukraine named after Yaroslav Mydryi. – Kharkiv, 2007.

The dissertation is devoted to research of the bases of organization and activity of local councils, their essence, establishment of a place in system of elements of state construction and local self-government, revealing system, criteria of classification, study of level of a legal regulation, and also decision of modern problems of institute of bases. At a theoretical level the important patterns of the further development of bases of organization and activity of local councils are developed, the package approach to their reforming is offered. In the dissertation the conceptual provisions are formulated, the new offers and conclusions on researched questions are proved.

**Key words:** local self-government, local councils, basis of organization and activity of local councils, territorial bases of organization and activity of local councils, legal bases of organization and activity of local councils, material basis of organization and activity of local councils, financial basis of organization and activity of local councils, social of a basis of organization and activity of local councils.

Відповідальний за випуск  
кандидат юридичних наук, доцент

**Любченко П.М.**

Підписано до друку 12.03.2007 р. Формат 60х90/16.

Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.

Умовн. друк. арк. 0,7. Облік. вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Зам. № 2875.

Друкарня Національної юридичної академії України

імені Ярослава Мудрого

61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77