

НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

Болдирєв Сергій В'ячеславович

УДК 342.25

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2003

Дисертацією є рукопис

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

Науковий керівник – кандидат юридичних наук, професор **Воронов Микола Павлович**, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор **Нижник Ніна Романівна**, Академія державного управління при Президентові України, перший проректор
кандидат юридичних наук, доцент **Колісник Віктор Павлович**, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, доцент кафедри конституційного права

Провідна установа – Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, відділ конституційного права, проблем законотворчості і місцевого самоврядування,
м. Київ.

Захист відбудеться “23” червня_2003 р. о 9_годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 у Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77

Автореферат розісланий “22” травня 2003 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Спасибо-Фатєєва І.В.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Розбудова української державності за принципами демократії об'єктивно викликала переосмислення місця й ролі місцевого самоврядування в системі громадянського суспільства, пошук найкращого варіанту моделі організації влади, яка б цілком відповідала сучасним світовим і європейським стандартам, була спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини. Вирішення цієї проблеми неможливе без сприйняття кращих традицій світової філософської та правової думки, урахування наукових досліджень і практики місцевого самоврядування демократичних країн світу.

На сьогодні в місцевому самоврядуванні України існує чимало проблем, які потребують дослідження й вирішення, а саме: впровадження чіткого розподілу влади між державними органами й органами місцевого самоврядування і передачі останнім значної кількості управлінських функцій; удосконалення системи і структури органів місцевого самоврядування; зменшення загального числа територіальних громад шляхом їх об'єднання й утворення спільних органів; створення належної законодавчої бази, впровадження механізмів фінансової незалежності місцевого самоврядування й урегулювання ступеня фінансової допомоги з боку держави; активізація участі населення у вирішенні питань місцевого значення через територіальні громади, їх представницькі органи й органи самоорганізації населення, тощо.

За останні роки в Україні проблеми місцевого самоврядування досліджуються вченими, захищено декілька дисертацій, присвячених різним аспектам теорії та практики місцевого самоврядування. Але в них знайшли відбиття здебільшого окремі проблемні питання розглядуваної теми. Що ж до комплексної розробки питань місцевого самоврядування - його поняття, системи, основ, повноважень в науках конституційного права, державного будівництва та місцевого самоврядування, то на сьогоднішній день такого дослідження проведено не було. Саме ці та інші обставини й визначають актуальність обраної теми дисертації, її науково-практичну важливість для місцевого самоврядування в Україні.

Дисертаційне дослідження спирається на праці класиків дореволюційної політико-правової думки В.П.Безобразова, А.І.Васильчикова, М.М.Коркунова, М.І.Лазаревського, а також таких українських та російських науковців, як-то: С.А. Авак'ян, В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, М.О. Баймуратов, Г.В. Барабашев, В.О.Барахтян, В.І. Борденюк, І.П. Бутко, В.І. Васильєв, М.П.Воронов, А.З. Георгіца, В.М. Кампо, А.М. Колодій, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, М.О. Краснов, О.Є. Кутафін, П.М. Любченко, Н.Р. Нижник, Р.С. Павловський, В.Ф. Погорілко, М.В. Постовий, М.О. Пухтинський, А.О. Селіванов, М.Ф. Селівон, Б.О. Страшун, В.М. Терлецький, , Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, М.В. Цвік, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, К.Ф. Шеремет, К.С. Шугріна, В.Д. Яворський та ін., які сприяли становленню й розвитку теорії та практики проблеми місцевого

самоврядування. У процесі наукового дослідження окремих точок зору на становлення й розвиток інститутів локальної демократії в Україні використовувалися роботи відомих зарубіжних учених-правників Г. Єллінека, А. де Токвіля, Л. Штейна та ін.

Зв'язок дослідження з науковими програмами, планами, темами. Обрана проблематика дисертаційного дослідження передбачена комплексною програмою наукових досліджень Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого № 0186.0.070865 і кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування за напрямком “Проблеми вдосконалення організації і діяльності органів законодавчої і виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні”.

Метою дисертаційного дослідження є комплексне визначення основних елементів інституту місцевого самоврядування в Україні, пошук шляхів створення ефективної моделі діяльності його суб'єктів, розробка питань їх взаємодії з органами державної виконавчої влади; втілення деяких прогресивних підходів системи місцевого самоврядування країн Західної Європи в практику державотворення України.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення наступних **завдань**, що визначають зміст дисертаційного дослідження:

- визначити сучасний стан наукової розробки даної проблеми в конституційно-правовій теорії, в науці державного будівництва та місцевого самоврядування;
- дати визначення поняття „місьцеве самоврядування”, розкрити зміст цього суспільно-політичного явища й вирізнити головні його елементи;
- прослідкувати історію становлення й розвитку вітчизняного місцевого самоврядування;
- охарактеризувати систему місцевого самоврядування в Україні й визначити принципи її побудови, види органів самоврядування, їх взаємовідносини між собою та з іншими органами влади і управління;
- визначити сутність та розкрити деякі проблеми територіальної, правової і матеріально-фінансової основ місцевого самоврядування на сучасному етапі;
- проаналізувати комплекс повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, визначивши проблемні питання при їх розподілі й реалізації;
- виділити найважливіші аспекти юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування; розкрити сутність різноманітних видів їх юридичної відповідальності, зокрема конституційної.

Об'єктом наукового дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження складають соціальна і правова природа, сутнісні риси місцевого самоврядування, історія виникнення й розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні,

повноваження суб'єктів останнього й питання їх юридичної відповідальності.

Методи дослідження. Філософсько-методологічним підґрунтям дисертаційної роботи є положення теорії пізнання, як-то: закони діалектичного матеріалізму, філософські категорії й наукові принципи вивчення соціально-правової дійсності. У процесі дослідження були використані загальнонаукові методи: формально-логічний, історико-правовий, системно-структурний, порівняльно-правовий, класифікаційний та інші, які дали можливість отримати якомога повну інформацію про досліджуване явище для обґрунтування нових теоретичних положень та висновків, рекомендацій у сфері вдосконалення практики місцевого самоврядування. Так, завдяки формально-логічному й системно-структурному методам здійснено обробку одержаного емпіричного матеріалу. За допомогою історичного методу розглянуто інститут місцевого самоврядування в його історичному розвитку й дано наукову оцінку сучасного стану деяких правових актів. Класифікація сприяла дослідженню різних видів юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування та ін.

Вірогідність отриманих результатів, обґрунтованість висновків і рекомендацій щодо вдосконалення практики діяльності органів місцевого самоврядування підтверджується вивченням репрезентативного числа первинних правових документів, що становлять інформаційну базу для виявлення характерних рис та особливостей розглядуваного феномену, наукового осмислення порушеної проблеми і моделювання найоптимальніших шляхів її вирішення.

Наукова новизна роботи визначається тим, що вперше в Україні на підставі основних положень теорії конституційного права, державного будівництва та місцевого самоврядування проведено комплексне поглиблене дослідження інституту місцевого самоврядування, оскільки на науковому рівні ця проблема в такому обсязі спеціально не вивчалася. Дотепер юридична література не має ні монографічних, ні дисертаційних робіт, у яких з позиції галузевих наук, у тому числі конституційного, адміністративного, фінансового й цивільного права, розглядалися б питання створення ефективної системи місцевого самоврядування.

До найбільш істотних результатів, що відбивають наукову новизну дисертації віднесені наступні теоретичні положення і практичні пропозиції:

- наведено авторське поняття місцевого самоврядування (с. 8), обґрунтовується твердження про те, що право на місцеве самоврядування – це право третього покоління (колективне право), яке полягає в можливості членів територіальних громад брати участь у вирішенні питань місцевого значення і повинно розглядатися в органічному поєднанні 2-х аспектів: матеріального (право територіальної громади самостійно вирішувати локальні питання) й інституційного (як система форм реалізації цього права);

- дістало подальшого розвитку твердження про необхідність законодавчого введення регіонального й базового рівнів місцевого самоврядування; наводиться авторське визначення

поняття “регіон” (с. 10-11);

- по-новому проаналізована система місцевого самоврядування не лише в конституційно-правовому вимірі, а й з точки зору її раціональності, здатної подолати наявні проблеми функціонального, інфраструктурного, політико-правового й матеріально-фінансового характеру на підставі застосування наукової організації самоврядної діяльності;

- запропоновано доповнити систему місцевого самоврядування принципами монізму (на одній території не може бути кількох територіальних громад) й самодостатності територіальних громад (соціально-економічний потенціал базової територіальної одиниці має бути достатнім для забезпечення мінімальних локальних потреб відповідної територіальної громади);

- обґрунтована потреба в реформуванні низового (базового) рівня системи адміністративно-територіального устрою з метою забезпечення належної територіальної основи місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад (с. 12);

- по-новому сформульовано поняття і ознаки місцевих рад як провідних, представницьких, колегіальних органів місцевого самоврядування (с. 10);

- запропоновано необхідність зміни бюджетної політики щодо взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами: формування бюджетів має здійснюватися таким чином, щоб до Державного бюджету кошти надходили тільки у випадку повного забезпечення за рахунок місцевих бюджетів потреб територіальних громад на рівні гарантованих державою соціальних стандартів (с. 13);

- поглиблено визначення поняття повноважень місцевого самоврядування та форм їх реалізації, приводиться їх класифікація за змістом, значенням, органами реалізації (с. 15-17);

- подальшого розвитку одержала теорія юридичної відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування; вироблені більш чіткі критерії й підстави застосування різних видів відповідальності до конкретних суб'єктів місцевого самоврядування (с.18).

Практичне значення дисертаційного дослідження полягає в тому, що отримані результати сприятимуть поглибленню знань про місцеве самоврядування, зокрема, в частині його загальнотеоретичної характеристики, історії розвитку, сучасних проблем і шляхів їх вирішення. Сформульовані теоретичні положення, висновки й рекомендації можуть бути використані: у подальших наукових дослідженнях проблем місцевого самоврядування; при вдосконаленні норм чинного законодавства; для навчально-методичних цілей у процесі викладання дисциплін „Конституційне право України”, „Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні”; при підготовці курсу лекцій, методичних вказівок та підручників для студентів; для підвищення кваліфікації практичних працівників.

Апробація результатів дослідження. Дисертація виконана на кафедрі державного будівництва та місцевого самоврядування Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Результати дисертаційної роботи знайшли відбиття в опублікованих статтях та

тезах на наукових і науково-практичних конференціях: “Актуальні проблеми становлення державності в Україні” (Харків, 1995 р.); “Ідеологія державотворення в Україні: історія і соціальність” (Київ, 22-23 листопада 1996 р.); “Конституція – основа державно-правового будівництва і соціального розвитку України” (Харків, 30 червня 2001 р.); „Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування” (Харків, 4-5 грудня 2001 р.); “Правові проблеми реформування регіональної влади” (Харків, 12 квітня 2002 р.).

Публікації. Основні положення проведеного дослідження опубліковані в 6-ти статтях і 5-ти тезах доповідей та наукових повідомлень.

Структура дисертації зумовлена її цілями, завданнями і предметом дослідження і складається зі вступу, 2-х розділів, які містять 7 підрозділів, висновків, списку використаних літературних джерел в кількості 242. Загальний обсяг - 228 сторінок, текст дисертації – 197 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У **вступі** обґрунтовано вибір теми дисертації, її актуальність, визначені об’єкт, предмет, мета й основні завдання дослідження, його методологічна й науковознавча база, сформульована наукова новизна, вказано на науково-теоретичне і практичне значення основних положень дисертації, їх апробацію, наведені дані щодо публікацій і структури дисертації.

Розділ перший “Поняття місцевого самоврядування, його місце та роль у державному устрої” складається з 4-х підрозділів, присвячених дослідженню змістовної частини поняття „місцеве самоврядування”, історії його розвитку, характеристиці системи місцевого самоврядування та її окремих елементів, розгляду основ місцевого самоврядування.

У **підрозділі 1.1. “Поняття місцевого самоврядування, його зміст”** автор звертається до наукової розробки поняття „місцеве самоврядування”, аналізує різні точки зору щодо цього поняття, як багатогранного, комплексного політико-правового явища, науковий потенціал якого розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять і категорій, що сприяють оформленню його відповідних теорій.

Вивчення теоретичних основ учення про місцеве самоврядування представників французьких і німецьких юридичних шкіл кінця XVIII - першої половини XIX ст., праць відомих зарубіжних і вітчизняних правників дозволило дійти висновку, що за своєю природою, сутністю й змістом є відособленим інститутом суспільного і державного механізму, специфічною формою публічної влади. Вона відрізняється від державної влади тим, що їй властиві: особливий суб’єктно-об’єктний склад, своя структурна організація, порядок формування її органів територіальним колективом, спрямованість на вирішення місцевих справ, локальний інтерес в

основі її функціонування, системний і підзаконний характер, відсутність “силових придатків” тощо.

Досліджується процес інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. Зауважується, що поняття “місцеве самоврядування” по-різному, логічно непослідовно й недостатньо повно визначається вченими-державознавцями, суперечливо врегульоване на законодавчому рівні, що призводить до виникнення на практиці проблем, пов’язаних з відсутністю автентичності понять, закріплених, зокрема у Європейській Хартії місцевого самоврядування, Конституції України, Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

На думку автора, поняття, місце і значення інституту місцевого самоврядування найкраще розкривається через тріаду таких аспектів, як-то: місцеве самоврядування – це (а) одна з найважливіших основ конституційного ладу України, первісний принцип організації й ефективного функціонування публічної влади в державі; (б) визначальна форма народовладдя; (в) право жителів певної територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. Місцеве самоврядування слід вважати відокремленим інститутом державного механізму, що виступає як управлінська організація по забезпеченню життєдіяльності населення відповідно до державних соціальних стандартів і загального політичного курсу органів державної влади.

З урахуванням різноманітних поглядів учених і особливостей правового визначення місцевого самоврядування дисертант вважає, що під *місцевим самоврядуванням слід розуміти гарантоване державою право і реальну здатність територіальної громади безпосередньо або через певну сукупність форм (видів) територіальної самоорганізації та діяльності громадян в межах закону, власної матеріально-фінансової бази під свою відповідальність і в інтересах населення самостійно здійснювати та регулювати всі дії з питань місцевого життя.*

У **підрозділі 1.2** “Історія розвитку місцевого самоврядування в Україні” говориться, що інститут місцевого самоврядування сягає традицій ще полісної демократії античного світу, міських і сільських громад станового суспільства. В історії становлення зазначеного явища в Україні можливе вирізнення декількох значних етапів для його формування в сучасному вигляді. Це місцеве самоврядування: 1) періоду Київської Русі (IX-XI ст.); 2) часів феодальної роздробленості (XI-XIII ст.); 3) Польсько-литовської доби (XIV-XVI ст.); 4) козацьке - часів Запорізької Січі (XVI-XVII ст.); 5) під час перебування України у складі Російської імперії та Австро-Угорщини (кін. XVII – поч. XX ст.); 6) 1917-1920 рр. в Україні й на західноукраїнських землях у 1920-1930 рр.; 7) в Україні на сучасному етапі (1990-2003 рр.). Наводиться загальна характеристика кожного з періодів і підкреслюється важливість останнього етапу становлення й розвитку інституту місцевого самоврядування в незалежній Україні, періодизація якого тісно пов’язана зі створенням законодавчої бази для його функціонування.

Отже, українське місцеве самоврядування зазнало значної еволюції від нижньої сходинки

жорстко централізованої адміністративної системи влади до засад формування сучасної системи самоврядування як підвалини громадянського суспільства. Усі названі історичні етапи являють собою безперервний процес формування місцевого самоврядування в нашій країні, тому розгляд будь-якого з них ізольовано призводить до неповноти розуміння цього досить складного історико-політичного явища, його сутності, елементів, функцій і системи.

Підрозділ 1.3 “Система місцевого самоврядування” присвячено дослідженню цілісної означеної системи та її окремих елементів, яка виступає організаційним підґрунтям місцевого самоврядування, являє собою певне об’єднання взаємопов’язаних правових інститутів, що визначають принципи її побудови, види суб’єктів самоврядування, їх взаємовідносини між собою та з іншими органами влади й управління.

Окремо дисертант характеризує кожен складову системи, зупиняється на проблемах, пов’язаних із належним її формуванням та ефективним функціонуванням.

Особлива увага в науковому дослідженні приділяється територіальній громаді, яка є первинним суб’єктом місцевого самоврядування, тому з її розвитком багато в чому пов’язано подальше вдосконалення в Україні місцевого самоврядування. Поняття „територіальна громада” („територіальний колектив”), є порівняно новим для вітчизняної юридичної науки, оскільки воно ще не отримало ні чіткого наукового, ні законодавчого визначення. Важливим питанням є класифікація територіальних громад: адже кожен її вид має свої характерні риси, особливості, що впливає на їх існування, реалізацію ними своїх функцій і повноважень. Приділяється увага таким проблемним питанням, пов’язаним із функціонуванням територіальних громад, як: (а) членство в громаді; (б) статус територіальної громади як юридичної особи; (в) об’єднання громад.

Окремо аналізується статус представницьких органів місцевого самоврядування – місцевих рад, визначається їх роль і місце в системі місцевого самоврядування, формулюється поняття і певні ознаки цих органів, а саме: 1) ради займають провідне місце в системі всіх органів місцевого самоврядування; 2) ради є колегіальними органами, які складаються з депутатів, обраних безпосередньо населенням; 3) ради є легітимним органом, оскільки депутати здобувають мандат довіри безпосередньо від населення в межах територіальної громади; 4) ради згідно закону наділяються правом представляти інтереси територіальних громад і виражають волю всіх членів територіальної громади, надаючи їй загальнообов’язкового характеру шляхом прийняття рішень і здійснюючи таким чином місцеву владу; 5) ради є органами загальної компетенції, до відання яких відносяться всі питання, які вимагають нормативного регулювання; 6) діяльність рад розповсюджується на всю територію відповідної громади; 7) у своїй діяльності ради поєднують місцеві інтереси з державними.

Автор робить висновок, що місцева рада – це представницький, колегіальний, виборний, легітимний орган місцевого самоврядування загальної компетенції, діяльність якого поширюється

на всю територію відповідної громади, який наділений правом представляти інтереси територіальної громади й виступати від її імені, посідає провідне місце в системі органів місцевого самоврядування.

Розглядаючи питання про склад місцевих рад, дисертант пропонує внести зміни до чинного законодавства щодо зменшення загального складу місцевих рад і надання їх депутатам статусу працюючих на постійній, професійній основі, що на його думку підвищить ефективність роботи депутатів та місцевих рад в цілому, змусить нести відповідальність за прийняті рішення.

При визначенні статусу обласних, районних та районних у містах рад, їх місця в системі місцевого самоврядування автор наголошує на тому, що це представницькі органи особливого роду: обласні і районні ради за відсутності відповідних територіальних громад представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, розташованих в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; не мають комунальної власності й самостійного бюджету, виконавчих органів; наділені обмеженими повноваженнями, частина яких законом делегована державним адміністраціям. Районні у місті ради є представницькими органами не територіальних громад, а лише частини територіальної громади міста. Автор пропонує прийняти спеціальний закон “Про обласну раду”, в якому поряд з іншими питаннями чітко визначити власні повноваження та матеріально-фінансову основу обласної ради, утворення виконавчих органів. Вноситься також пропозиція змінити статус районів, районів у місті, перетворивши їх в адміністративні одиниці з виконавчими органами, підпорядкованими відповідно обласним та міським радам.

В підрозділі досліджується також питання про статус сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті, районної, обласної ради. У підсумку автор приходить до висновку, що сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті, районної, обласної ради є посадовою особою, яка входить до системи місцевого самоврядування, а також структури місцевої ради як відносно самостійний елемент, основними функціями якого є забезпечення належної роботи як представницького, так і виконавчого органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 1.4 “*Основи місцевого самоврядування*” розкривається поняття і зміст основ місцевого самоврядування. Дисертант доводить, що основи місцевого самоврядування - це об’єктивно сформовані в суспільстві економічні, соціальні, фінансові, правові та інші можливості й умови, сукупність яких утворює той базис, на якому ґрунтується вся система місцевого самоврядування. Виділяються та досліджуються *територіальна, матеріально-фінансова та правова основи*, розкриття яких дозволяє окреслити найбільш проблемні питання, вирішення яких сприятиме побудові ефективної системи місцевого самоврядування.

Характеризуючи *територіальну основу* місцевого самоврядування, автор пропонує визначити поняття “регіон” як частину території країни, що є однорідною за економічними, історичними, екологічними, національно-культурними критеріями, має свій статутний

нормативний акт локального характеру і специфіку територіальної, організаційно-правової й матеріально-фінансової основи. Це дозволить у межах одного родового поняття чіткіше позначити такі похідні дефініції, “регіональна політика”, “регіональне управління” тощо.

Для вирішення проблем територіальної основи місцевого самоврядування пропонується: законодавчо запровадити принцип повсюдності місцевого самоврядування, яке здійснювалося б на всій території України без будь-яких обмежень; розробити і впровадити систему заходів щодо надання статусу самостійних адміністративно-територіальних одиниць тим населеним пунктам, які перебувають сьогодні в межах адміністративно-територіальних кордонів інших населених пунктів. З точки зору автора, зазначена проблема може бути вирішена шляхом: а) забезпечення територіальності місцевого самоврядування, що передбачає втрату населеним пунктом, який перебуває у межах кордонів іншого населеного пункту, статусу самостійної адміністративно-територіальної одиниці; б) виділення такої одиниці в окрему. У першому випадку органи місцевого самоврядування ліквідуються, у другому – формуються власні.

Характеризуються такі принципи регіональної політики, як легітимність, єдність, субсидіарність, унітарність, поєднання централізації та децентралізації. Ключовою в регіональній політиці є проблема поєднання централізації й децентралізації державної влади, яка обумовлюється необхідністю оптимального розмежування повноважень між центром і органами місцевого самоврядування, що є важливою умовою ефективної реалізації державного управління.

Зазначається, що переважна більшість територіальних громад не має необхідної *матеріально-фінансової основи*, яка забезпечила б належний рівень соціальних послуг, що надаються в системі місцевого самоврядування. До того ж чинне законодавство України не містить приписів, які передбачали б ефективні шляхи й засоби формування самодостатніх територіальних громад. Для формування останніх доцільно було б визначити достатню оптимальну територію громади з урахуванням можливостей формування комунальної власності, місцевого бюджету й виборних органів місцевого самоврядування, наявностей об’єктів соціальної та комунальної інфраструктури, необхідних для виконання завдань місцевого самоврядування по наданню соціальних послуг.

Детально розглядаються проблеми комунальної власності, зокрема, відзначається, що коло її об’єктів права залишається надзвичайно вузьким: це в основному рухоме й нерухоме майно, відсутня комунальна форма власності на такі об’єкти як земля, природні ресурси, ліси, що не дозволяє створити достатню матеріально-фінансову основу самоврядування. Неврегульованими залишаються й особливості реалізації права комунальної власності: не визначено переліку об’єктів права цієї власності, що не підлягають приватизації; фактично не реалізованим залишається право комунальної власності на фінансові ресурси, оскільки держава щороку втручається у процес формування доходів, перерозподіляє їх фактично на свій розсуд; не повністю визначеним

залишається порядок вилучення (викупу) об'єктів і майна цієї власності органами державної влади.

Аналізуючи міжбюджетні відносини в місцевому самоврядуванні, автор відзначає, що законодавство України не дає належного переліку власних доходів місцевих бюджетів, недостатньо визначає порядок їх формування й використання, тому й ця проблема потребує відповідної законодавчої регламентації.

Визначення мінімального розміру місцевого бюджету є одним з ключових питань, вирішення якого можливе шляхом урахування економічного, екологічного, соціального стану тієї чи іншої території й оптимального визначення нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя. Обґрунтовується необхідність перегляду обсягу коштів місцевого бюджету, що відраховуються до Державного бюджету, збільшення прибуткової бази місцевого бюджету і зменшення видаткової, ліквідації фінансової диспропорції між регіонами України, що призводить до нестабільного розвитку держави. Доцільно, принаймні половину коштів місцевого бюджету залишати на місцях, що дасть змогу збільшити обсяги виробництва, підвищити рівень зайнятості місцевого населення, середньомісячні доходи працюючих і як наслідок – рівень соціальної забезпеченості місцевого населення.

Однією з основ місцевого самоврядування є його *правова основа*, яку становить система нормативно-правових актів, що регламентують організацію і функціонування місцевого самоврядування в Україні. Автор виділяє складники правової основи місцевого самоврядування, якими є конституційні, законодавчі, міжнародно-правові, підзаконні, локальні нормативно-правові акти, дає їх загальну характеристику, підкреслюючи недосконалість в правовому регулюванні місцевого самоврядування, вносить пропозиції щодо його розвитку.

Аналізуючи конституційні норми, які регулюють відносини, що виникають у процесі організації і функціонування місцевого самоврядування дисертант поділяє їх на 4 групи. Це норми: а) у яких закріплюються засади конституційного ладу, народовладдя, рівності всіх форм власності, гарантується місцеве самоврядування; б) які регламентують діяльність місцевого самоврядування щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина; в) що закріплюють правові, організаційні, матеріальні і фінансові основи місцевого самоврядування; г) у яких закріплені правові гарантії місцевого самоврядування.

Другий розділ “Повноваження суб'єктів місцевого самоврядування” складається з 3-х підрозділів, у яких досліджуються питання розподілу та реалізації повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, відповідальності його органів і посадових осіб.

У **підрозділі 2.1. “Розподіл повноважень між суб'єктами місцевого самоврядування”** досліджуються питання розподілу повноважень між суб'єктами місцевого самоврядування, вказується на прогалини, що мають місце в сучасному законодавстві України щодо правового регулювання зазначеного питання, і пропонуються шляхи вдосконалення такого розподілу.

Дисертант, аналізуючи різні підходи до визначення поняття „повноваження місцевого самоврядування”, розглядає їх як закріплені нормативно-правовими актами права й обов’язки останнього, що визначають межі самостійного вирішення його суб’єктами питань місцевого значення, володіння, користування й розпорядження комунальною власністю, управління місцевими фінансами, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідних територій, а також питання надання послуг по задоволенню потреб населення і здійснення контролю за дотриманням законодавства.

Пропонується розділити за змістом та значенням повноваження на 3 групи. Це повноваження: а) загального характеру, пов’язані з владними повноваженнями, прийняттям обов’язкових до виконання правових актів, практичним виконанням комплексу основних функцій місцевого співтовариства; б) конкретного характеру, пов’язані з вирішенням певних питань місцевого життя, здійсненням окремих функцій місцевого співтовариства; в) що сприяють здійсненню місцевого самоврядування, пов’язані з реалізацією власних ініціатив у вирішенні різних питань місцевого життя.

Ураховуючи, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється через систему його органів, відповідно до цієї системи виділяються види повноважень: а) територіальної громади; б) сільських, селищних, міських, районних і обласних рад; в) виконавчих органів місцевого самоврядування; г) сільського, селищного та міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради; д) органів самоорганізації населення. Доречно виділити і такі види повноважень органів місцевого самоврядування як власні, під якими розуміється значна частина питань місцевого значення, що законом прямо віднесена тільки до їх відання, так і делеговані, які являють собою сукупність повноважень органів державної влади, що тимчасово передаються суб’єктам місцевого самоврядування.

Підкреслюється, що зміст повноважень суб’єктів місцевого самоврядування залежить від низки обставин. По-перше, вони визначаються територіальним рівнем місцевого самоврядування. По-друге, певний відбиток на функції, що ним реалізуються, має стан економіки: з одного боку, в умовах кризи багато державних підприємств відмовляються від утримання об’єктів соціальної інфраструктури, перекладаючи цю діяльність на органи місцевого самоврядування, а з іншого, не маючи джерел формування місцевих бюджетів, місцеві органи не в змозі повною мірою реалізувати свої повноваження. По-третє, значний вплив на зміст повноважень місцевого самоврядування чинить сама система державного управління. Фактично в Україні відбувається відокремлення місцевого управління від державного, що гостро ставить проблему перерозподілу й розмежування функцій, а значить, і повноважень.

Ефективному функціонуванню місцевого самоврядування заважає наявність проблеми дублювання повноважень різними його суб’єктами, що потребує чіткого визначення та належного

розподілу повноважень між ними. До того ж, спостерігається безсистемність у розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади, що призводить до неузгодженості й мало ефективності їх діяльності, розпливчастості відповідальності, тотожності їх повноважень. У зв'язку з цим актуалізується проблема розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і відповідними місцевими державними адміністраціями. Пропонується внесення суттєвих змін до законів України „Про місцеве самоврядування в Україні” та „Про місцеві державні адміністрації” щодо визначення та розмежування повноважень між цими органами.

Підрозділ 2.2. *“Реалізація повноважень суб’єктами місцевого самоврядування та їх взаємодія”* присвячено дослідженню форм такої реалізації, принципів взаємодії його суб’єктів.

Успішність реалізації більшості повноважень розглядуваних органів значною мірою залежить від ступеня зрілості економічних, політичних і правових інститутів в цілому і від ефективності функціонування правового механізму, зокрема. Водночас ефективна реалізація повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування потребує заінтересованості членів територіальної громади і контролю з їх боку, а також знаходиться у безпосередній залежності від системи гарантій, спрямованих на забезпечення процесу реалізації.

Наводяться поняття та види різноманітних форм реалізації повноважень місцевого самоврядування, під якими слід розуміти зовнішнє відбиття конкретних дій посадових осіб, органів, їх структурних підрозділів, що здійснюються у процесі їх діяльності і спрямовані на здійснення функцій, що постають перед цими суб’єктами. Формами реалізації повноважень місцевого самоврядування є: місцеві референдуми, збори (сходи) громадян, місцеві вибори, голосування по відкликанню виборних осіб; громадські слухання; обговорення населення найважливіших питань місцевого значення, звітів депутатів, органів та посадових осіб місцевого самоврядування; місцеві ініціативи, доручення виборців, індивідуальні та колективні звернення до органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо. Зазначається, що реалізація повноважень суб’єктами місцевого самоврядування потребує побудови комплексу відповідних взаємовідносин між ними, які установлювали б баланс їх інтересів і потреб. При цьому ці взаємовідносини доцільно будувати з урахуванням головних принципів: (а) рівності та самостійності між радами, територіальними громадами й органами різних рівнів; (б) підконтрольності й підзвітності рад, відповідних голів та інших суб’єктів місцевого самоврядування територіальній громаді, виконавчих органів, комісій та інших суб’єктів місцевого самоврядування – відповідним радам тощо.

У **підрозділі 2.3.** *“Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування”* зазначається, що відповідальність цих органів та посадових осіб є однією з важливих гарантій місцевого самоврядування, яка служить забезпеченню функціонування останнього в інтересах населення і суспільства в цілому.

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування переконує автор, спрямована на виконання важливих завдань, як-то: а) забезпечення ефективної реалізації функцій місцевого самоврядування і належне виконання покладених на них повноважень, максимальне врахування і захист прав та законних інтересів територіальних громад при вирішенні питань місцевого значення; б) стимулювання виконання органами та посадовими особами місцевого самоврядування прийнятих на себе майнових та інших зобов'язань перед юридичними і фізичними особами; в) суворе дотримання принципу законності в діяльності цих суб'єктів; г) тісна взаємодія територіальної громади з органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

З погляду дисертанта, поняття відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування слід розглядати у 2-х значеннях: : (а) як позитивна, тобто відповідальність органів та посадових осіб, що існує ще *до порушення* будь-якої правової норми, як особливий обов'язок, відповідна поведінка, потенціальна відповідальність за неналежне виконання обов'язків і (б) як ретроспективна відповідальність (конституційна, адміністративна, кримінальна, дисциплінарна, цивільно-правова, матеріальна), яка настає *після порушення* правової норми. Таке визначення сприяє виконанню 2-х найголовніших функцій юридичної відповідальності – правозабезпечувальної і правоохоронної.

У процесі діяльності органи місцевого самоврядування та їх посадові особи можуть підлягати всім видам юридичної відповідальності – конституційній, кримінальній, адміністративній, дисциплінарній, цивільно-правовій, матеріальній. Досліджуються особливості підстав, суб'єктного складу, процедур і санкцій щодо кожного з видів юридичної відповідальності, формулюються пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства з цих питань.

Підтримуючи тезу, що з'ясування змісту, механізму й мети відповідальності можливе лише при вирішенні питань про учасників відносин відповідальності (хто й перед ким відповідає), фактичні і юридичні підстави (за що і чому), форму й вид відповідальності (як, у якому порядку), мету відповідальності (навіщо) автор дійшов висновку, що застосування того чи іншого різновиду юридичної відповідальності потребує персоніфікації. Тому в законодавстві необхідно чітко визначитися, який конкретно суб'єкт системи місцевого самоврядування і яку конкретно відповідальність несе за порушення тих чи інших правових норм.

У **висновках** узагальнюються основні результати дослідження, пропозиції по вдосконаленню правового регулювання місцевого самоврядування в Україні, визначаються проблеми, вирішення яких сприятиме підвищенню його ефективності. Серед висновків виділяються наступні:

- місцеве самоврядування є комплексним, багатоаспектним явищем, невід'ємним елементом громадянського суспільства й інноваційним суб'єктом державотворення, що має двоїстий характер: в інституційному аспекті це інститут громадянського суспільства, який протистоїть всевладності держави, і водночас це інститут публічної влади, що має низку спільних з державою ознак і виконує

відповідні державні функції, одночасно поєднує суспільний і державний аспекти;

- право на місцеве самоврядування є колективним політичним правом, що остаточно сформувалося й отримало конституційне визнання у 2-й половині ХХ ст., і являє собою різновид правовідносин, які виникають на ґрунті спільних соціально-економічних і духовно-культурних потреб, обумовлених спільним проживанням людей у межах певного населеного пункту;

- історичні етапи формування місцевого самоврядування в Україні являють собою безперервний процес, тому розгляд будь-якого з них ізольовано призводить до неповноти розуміння цього досить складного історико-політичного явища, його сутності, елементів, функцій і системи;

- система місцевого самоврядування виступає організаційним підґрунтям місцевого самоврядування, являє собою певне об'єднання взаємопов'язаних правових інститутів, що визначають принципи її побудови, види суб'єктів самоврядування, їх взаємовідносини між собою та з іншими органами влади й управління;

- місцеве самоврядування в інституційному аспекті прямо чи опосередковано формується територіальною громадою, функціонує у вигляді системи органів місцевого самоврядування й організаційно-правових форм діяльності територіальної громади для реалізації інтересів локального характеру;

- реформа місцевого самоврядування повинна здійснюватися узгоджено з реформою адміністративно-територіального устрою України, для чого доцільно розробити Концепцію трансформації останнього, на підставі якої в подальшому необхідно прийняти Закон "Про адміністративно-територіальний устрій України";

- обласні, районні та районні у місті ради є представницькими органами особливого роду, представляють відповідно спільні інтереси територіальних громад, частини територіальної громади міста, тому пропонується запровадити власну матеріально-фінансову основу та виконавчий комітет обласної ради, а також змінити статус районів, районів у місті, перетворивши їх в адміністративні одиниці з виконавчими органами, підпорядкованими відповідно обласним та міським радам;

- суттєвих коректив вимагає бюджетна політика держави: на місцях має залишатися не менше половини коштів, що надходять до бюджету з відповідної території, інакше місцеве самоврядування буде позбавлене достатньої матеріально-фінансової бази;

- оптимізація правової основи місцевого самоврядування в Україні вбачається у подальшій спеціалізації чинного законодавства. З цією метою необхідно розробити окремі закони про обласні ради як органи регіонального самоврядування; міські, сільські (селищні) ради як органи низового (базового) рівня самоврядування; територіальні громади; добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування;

- обсяг повноважень, форм їх реалізації і відповідальності органів та посадових осіб місцевого

самоврядування при вирішенні питань місцевого значення потребує збалансування й конкретизації з метою усунення конкуренції і протистояння всередині системи місцевого самоврядування.

Список опублікованих праць за темою дисертації

1. Болдырев С.В. Вопросы реализации полномочий местного самоуправления // Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. – Вип. 57. – С. 21-27.
2. Болдырев С.В. Система місцевого самоврядування в Україні (теоретичний аспект) // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – Харків: Право, 2002. – Вип. 4. – С. 123-128.
3. Болдырев С.В. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування // Пробл. законности: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2003. – Вип. 59. – С. 30-34.
4. Воронов Н.П., Болдырев С.В. Понятие и основы местного и регионального самоуправления // Пробл. законности: Респ. межвед. науч. сб. / Отв. ред. В.Я. Тацій. – Харьков: Основа, 1993. – Вып. 28. – С. 43-48.
5. Болдырев С.В. К вопросу о понятии местного самоуправления // Проблемы развития юридич. науки и практики в условиях формирования правовой системы Украины: Сб. науч. тр. – Харьков: Нац. юрид. акад. Украины, 1995. – С. 30-36.
6. Болдырев С.В. Вопросы территориальной основы местного самоуправления в Украине // Пробл. совершенствования укр. законодательства и повышения эффективности правоприменительной деятельности: Темат. сб. науч. тр. – Харьков: Нац. юрид. акад. Украины, 1997. – С. 33-38.
7. Болдырев С.В. Организационно-правовые формы работы органов местного самоуправления // Актуальные проблемы становления государственности в Украине: Крат. тез. докл. и науч. сообщ. межрег. науч. конф. молодых учёных и соискателей. – Харьков: Укр. гос. юрид. акад., 1995. – С. 16-17.
8. Воронов М.П., Болдырев С.В. Про правові гарантії місцевого самоврядування // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матер. наук.-практ. конференції 22-23 листопада 1996 р. – К.: Генеза, 1997. – С. 330-332.
9. Болдырев С.В. Проблемні питання організації місцевого самоврядування в Україні: Тези доп. та наук. повід. учасників наук. конф. молодих учених (м. Харків, 30 червня 2001 р.) / За ред М.І. Панова. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2001. – С. 39-41
10. Болдырев С.В. Система місцевого самоврядування в Україні // Проблеми

вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матер. наук.-практ. конф., Харків, 4-5 грудня 2001 р. / За ред М.І. Панова. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. – С. 120-122.

11. Болдырев С.В. Проблемы впровадження місцевого самоврядування в Україні // Правові проблеми реформування регіональної влади: Матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 12 квітня 2002 р. / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування АПрН України, 2002. – С. 137-140.

АНОТАЦІЇ

Болдырев С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування 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, 2003.

Дисертація присвячена дослідженню інституту місцевого самоврядування, його поняття, сутності, місця і ролі в системі громадянського суспільства та правової держави, становленню і розвитку зазначеного інституту в Україні, характеристиці територіальної, правової, матеріально-фінансової основ місцевого самоврядування.

У дисертації проаналізовано сучасну систему місцевого самоврядування в Україні і на цій основі визначені принципи її побудови, взаємовідносини різних суб'єктів місцевого самоврядування між собою та з іншими державними органами.

На підставі вивчення наукових праць, нормативно-правових актів, узагальнення матеріалів практики діяльності суб'єктів місцевого самоврядування досліджений комплекс їх повноважень, визначені та охарактеризовані проблемні питання реалізації повноважень органами і посадовими особами місцевого самоврядування, виділені найбільш важливі аспекти розподілу повноважень між ними, проаналізований механізм їх відповідальності перед територіальною громадою, а також перед державою, юридичними та фізичними особами.

У дисертації сформульовані деякі концептуальні положення, обґрунтовані нові пропозиції та висновки з досліджуваних питань.

Ключові слова: місцеве самоврядування, основи місцевого самоврядування, повноваження, територіальна громада, місцева рада, виконавчий орган, відповідальність.

Болдырев С.В. Организационно-правовые вопросы местного самоуправления 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, 2003.

Работа посвящена исследованию основных вопросов организации и деятельности института местного самоуправления. В ней раскрывается понятие местного самоуправления, его содержания, анализируются социальная и правовая природа, сущность, роль и значение местного самоуправления в системе гражданского общества и правового государства.

В диссертационной работе рассматривается современная система субъектов местного самоуправления, и на этой основе определяются основные принципы ее построения, в частности, взаимоотношения разнообразных субъектов местного самоуправления между собой и с иными государственными органами.

На основе проведенного исследования делается вывод о том, что значение института местного самоуправления в механизме государственного устройства раскрывается через триаду следующих аспектов: местное самоуправление как: 1) одна из важнейших основ конституционного строя Украины; 2) определяющая форма народовластия и 3) право жителей определенной территориальной громады на самостоятельное разрешение вопросов местного значения.

Значительное внимание во время исследования уделено изучению территориальной, правовой и материально-финансовой основам местного самоуправления. Автором проанализированы сформулированные в теории и практике подходы к разрешению проблем, связанных с проведением региональной политики в Украине, а также с реформированием административно-территориального устройства Украины.

В диссертационной работе характеризуется правовой статус территориальной громады, в том числе, несоответствие между идеей о ее первостепенной роли в формировании всей системы местного самоуправления и фактически очень низким общественным авторитетом, неготовностью большинства граждан к участию в территориальных формированиях.

На основе изучения и анализа научной литературы, нормативных материалов, практической деятельности субъектов местного самоуправления проанализирован комплекс полномочий субъектов местного самоуправления и выделены наиболее важные аспекты разделения полномочий между указанными субъектами. В диссертации выделяются факторы, от которых зависит содержание полномочий органов местного самоуправления: территориальный уровень местного самоуправления, состояние экономики, имеющаяся система государственного управления другие. Акцентируется внимание на особенностях правового регулирования, форм их реализации. Дублирование полномочий указанных субъектов различных уровней, а также местных государственных администраций, бессистемность и недостаточная определенность в разделении полномочий внутри самой системы местного самоуправления создают условия низкой

эффективности деятельности рассматриваемых органов и должностных лиц.

Анализируется позитивный и ретроспективный характер ответственности, раскрывается содержание различных видов юридической ответственности относительно разнообразных субъектов местного самоуправления. Автор аргументирует необходимость четкого определения в законе применения к определенным видам субъектов местного самоуправления конкретных видов юридической ответственности.

На основании проведенного диссертационного исследования обоснованы и сформированы некоторые теоретические положения, вносятся предложения по совершенствованию деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, основы местного самоуправления, территориальная громада, полномочия, местный совет, исполнительный орган, ответственность.

S.Boldirev. Organizational-legal issues of local self-government in Ukraine.-Manuscript .

Dissertation for a scientific candidate degree in jurisdiction, speciality 12.00.02-Constitutional law.- Jaroslav Mudryi National Law Academy of Ukraine, Kharkiv, 2003.

The thesis is devoted to the research of separate issues of the institute of local self-government its conception, its place and role in the system of civil society and legal state characteristic of territorial, legal, material and financial bases of local self-government.

The author has analysed the modern system of local self-government in Ukraine. And on this basis the author has determined the principles of building of this system, the interrelation of various subjects of local self-government and relations with other state bodies.

As a result of the study of scientific works, legal acts and generalization of the materials of the practice of operation of the subjects of local self-government it has been investigated a complex of powers of these subjects, determined the problem issues of realization of these powers by the bodies and public officials of local self-government, and singled out the most important aspects of separation of powers between the subjects, mentioned above, and analysed the mechanism of responsibility before the territorial громада and before the state, and before juridicial and physical persons.

Some concepts have been formulated and new suggestions grounded in this thesis.

Key words: local self-government, fundamentals of local self-government, proxies, territorial громада, local council, executive body, responsibility.

Відповідальний за випуск
кандидат юрид. наук, доцент Любченко П.М.

Підписано до друку 20.05.2003 р. Формат 60x90/16

Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.

Ум. друк. арк. 0,7. Обл. – вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Зам. № 1697.

Друкарня
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77