

**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

ОНУПРІЄНКО АЛЛА МИКОЛАЇВНА

УДК 340: 342.25

**МІСЦЕВІ ОРГАНИ ВЛАДИ
В МЕХАНІЗМІ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ**

Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових вчень

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2008

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі теорії держави та права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор **Петришин Олександр Віталійович**, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри теорії держави та права, академік Академії правових наук України.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, старший науковий співробітник **Головко Олександр Миколайович**, Харківський національний університет внутрішніх справ, перший проректор з навчальної та методичної роботи;

кандидат юридичних наук, професор **Бобровник Світлана Василівна**, Київський університет права НАН України, проректор з навчальної роботи.

Захист відбудеться 25 квітня 2008 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.02 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, 70.

Автореферат розісланий 22 березня 2008 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В. Л. Яроцький

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Реформування українського суспільства зумовило жваві дискусії про природу місцевої влади та прийнятну міру її співвідношення з центральною владою. Конституція України 1996 року передбачила існування на місцях двох публічно-владних систем: місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, представленої місцевими державними адміністраціями. Ці обидві ланки місцевої влади покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення.

Місцеві органи влади є важливою складовою демократичної, правової державності в Україні. Їх належне функціонування забезпечує децентралізацію влади, розширення можливостей участі громадян в управлінні державою, реалізацію права населення відповідної території самостійно вирішувати в межах Конституції та законів України питання місцевого значення. У зв'язку з цим, проблеми місцевої влади, взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, визначення організаційно-правових форм їх співпраці переходять у розряд ключових, вимагаючи нового підходу до їх вивчення.

Процес реформування системи місцевої влади вимагає створення системи національного законодавства про місцеву владу як невід'ємну передумову демократичних перетворень, правового забезпечення умов її ефективного функціонування, іншого підходу до вивчення проблем удосконалення законодавства про місцеві органи влади. Тривалий час, протягом якого місцеві ради народних депутатів України перебували в системі державної влади, наклав свій відбиток і на загальний стан дослідження проблеми. Про поділ та децентралізацію влади взагалі не йшлося, оскільки вважалося, що влада має бути цілісною, монолітною, побудованою за принципом демократичного централізму.

Водночас, сьогодні відсутнє єдине комплексне осмислення місцевої влади в механізмі управління суспільством у концентрованому, комплексному загальнотеоретичному аспекті, що безумовно актуалізує вибраний аспект дисертаційного дослідження.

Нормативно-правову базу роботи становлять Конституція України, базові Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", інші нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, нормативно-правові акти місцевих органів влади. Аналізувалися як чинні нормативні акти, так і ті, що втратили чинність, але мають наукову цінність в історичному аспекті. Емпіричною базою роботи стали матеріали діяльності місцевих рад, а також обласних державних адміністрацій.

Наведене зумовлює актуальність теми дослідження, її теоретичне і практичне значення для подальшого розвитку організаційно-правових засад місцевої влади в Україні, оновлення і

реформування законодавства про місцеві органи влади відповідно до вимог сучасного українського державотворення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі теорії держави та права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого в межах та відповідно до цільової комплексної програми “Загальнотеоретичні проблеми правотворення та правозастосування в умовах формування правової держави” № 0106u002283. Тема кандидатської дисертації здобувача “Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави” затверджена вченою радою Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого 17.01.2003 р. (протокол № 6).

Мета і завдання дослідження. Основна мета дослідження полягає у комплексному теоретичному аналізі інституту місцевої влади, виявленні найбільш оптимальної моделі взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в процесі здійснення управління на місцях, визначенні організаційно-правових форм їх співпраці.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації поставлено такі *завдання*:

- узагальнити основні уявлення щодо влади як загальнотеоретичної категорії, її поділу по горизонталі, по вертикалі;
- розкрити різні форми прояву влади (центральної і місцевої; державна влада та місцеве самоврядування), визначивши роль місцевої влади в системі вертикального поділу влади;
- визначити особливості місцевої влади, проаналізувати її основні ознаки та прийнятну міру співвідношення з центральною владою;
- проаналізувати роль місцевої влади в утвердженні України як демократичної, соціальної, правової держави, формуванні громадянського суспільства;
- охарактеризувати стан правового регулювання статусу та функціонування місцевої влади, виділити та дослідити основні рівні нормативно-правових актів, які регламентують організацію місцевих органів влади в Україні;
- розробити рекомендації та пропозиції щодо удосконалення законодавства про місцеву владу в Україні з метою підвищення ефективності її організації та функціонування;
- дати характеристику та проаналізувати класифікацію моделей організації місцевого самоврядування, що склалися в муніципальній практиці;
- розглянути досвід законодавчого регулювання системи місцевого самоврядування в Україні за роки незалежності в контексті основних моделей та теорій організації місцевого самоврядування, а також сучасний організаційно-правовий стан місцевої влади та її органів;
- охарактеризувати та визначити місце місцевого самоврядування в механізмі демократичної держави;

– вивчити досвід реалізації державних функцій на місцевому рівні в зарубіжній практиці муніципального управління; обґрунтувати місце та значення місцевих державних адміністрацій в системі вертикалі виконавчої влади;

– з'ясувати особливості співвідношення місцевих державних органів та органів місцевого самоврядування, сформулювати висновки та пропозиції щодо правового регулювання суспільних відносин у сфері делегування повноважень органам місцевого самоврядування в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають із приводу організації та функціонування місцевої влади, представленої органами місцевої виконавчої влади та місцевим самоврядуванням.

Предметом дослідження є загальнотеоретичні проблеми організації та діяльності місцевої влади в Україні як невід'ємної частини системи публічної влади в державі, правові основи та особливості взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить діалектичний метод пізнання державно-правових явищ, що дає змогу розглядати їх у розвитку, взаємозв'язку, зв'язку з суспільством, культурою тощо. Характер та обсяг предмета дисертаційного дослідження зумовили потребу використання: логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного, за допомогою яких поглиблено понятійний апарат, визначено сутність та особливості місцевої влади; системного – для дослідження місцевої влади як певної цілісності, органічної єдності, висвітлення взаємозв'язків та взаємовпливів системи місцевого самоврядування та системи місцевих органів виконавчої влади; історичного методу – при аналізі поглядів на проблеми поняття та законодавчого регулювання місцевої влади; порівняльно-правового, структурно-логічного та компаративного методів – при розгляді питань нормативно-правового регулювання місцевих органів влади в Україні та в деяких зарубіжних країнах і використання їх досвіду; вдосконалення теоретико-правових засад подальшого розвитку місцевої влади, визначення шляхів підвищення її ефективності; структурно-функціонального методу – для визначення ролі і місця місцевих органів влади в механізмі демократичної держави; соціологічного – для дослідження умов і чинників, які впливають на функціонування місцевої влади; методу тлумачення права – з'ясовується зміст норм, що становлять нормативну основу організації та діяльності місцевих органів влади; методів моделювання і прогнозування – в процесі розробки рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у сфері місцевої влади. У роботі застосовувались також статистичний та інші наукові методи. Складний правовий характер проблеми дослідження визначив використання наукових робіт з теорії держави та права, теорії управління, конституційного, адміністративного права, порівняльного державознавства. Використовувалися класична історико-політична спадщина, широкий спектр наукових праць у галузі права, політики, управління, філософії, соціології. Вивчалось відповідне законодавство

України, інших держав, локальні правові акти, а також роботи, пов'язані з механізмом їх реалізації з теоретико-методологічних позицій поширення цінних новацій, що містяться в них. Інформаційну й емпіричну основу дослідження становлять політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали. При підготовці дисертації були використані результати, одержані в ході дискусій на науково-практичних конференціях, семінарах, “круглих столах”.

Наукова новизна одержаних результатів визначається передусім тим, що дисертація є першим в українській правовій літературі комплексним монографічним загальнотеоретичним дослідженням ролі і місця місцевих органів влади в механізмі демократичної держави, в системі вертикального поділу влади, організації у цьому контексті інституту місцевої влади, взаємодії місцевих державних органів та органів місцевого самоврядування з точки зору фундаментальних закономірностей у межах теорії держави і права. Наукова новизна одержаних результатів виявилася в таких теоретичних положеннях і висновках:

– дістали подальшого розвитку положення, що сутність влади проявляється в різноманітних формах, зокрема, центральна і місцева, державна влада та місцеве самоврядування, які забезпечують взаємозалежність, різноманітність взаємодії й співробітництва та розмежування функцій цілісної системи влади в країні.

– Уперше комплексно проаналізовано систему місцевої влади в контексті вертикального поділу на центральний та місцевий рівні, з'ясовано соціальну роль, сутність та особливості місцевої влади в умовах становлення громадянського суспільства в Україні, в здійсненні демократичних перетворень у державі.

– По-новому виявлено відмінності правової природи місцевої влади від центральної влади та відповідно до них визначені й розкриті основні ознаки та особливості місцевої влади: територіальність, локальність, підзаконність, дуалістичність, наближеність до населення та ін.

– Дано авторське визначення місцевої влади як такої, що реалізується територіальною громадою та її органами та органами місцевої виконавчої влади, які функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць. Обґрунтовується науковий підхід до сутності місцевої влади, відповідно до якого функціонування місцевих державних адміністрацій є втіленням їх державної політико-правової природи, а діяльність територіальних громад має недержавну політико-правову природу, є наближеною до елементів громадянського суспільства.

– Обґрунтовано доцільність здійснення владних повноважень, які зачіпають інтереси громадян, органами влади, найближчими до населення, тобто розподіл повноважень між різними рівнями влади повинен здійснюватися на основі реальних потреб та інтересів місцевих жителів; з нижчого рівня організації влади на верхній повинні передаватися тільки ті повноваження, реалізація яких на нижчому рівні неможлива.

– Уперше розглянуто досвід законодавчого регулювання системи місцевого самоврядування за роки української незалежної держави в контексті основних моделей та теорій місцевого самоврядування, а також сучасний організаційно-правовий стан місцевої влади та її органів.

– По-новому виділено та досліджено різні рівні правового регулювання місцевої влади – законодавчий, підзаконний, локальний, договірний. Запровадження договірного рівня дозволить збалансувати стосунки між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

– Уперше розкриті підходи щодо визначення найбільш оптимальної інтеграції місцевого самоврядування в механізм демократичної держави при збереженні його відносної самостійності, що дозволить місцевому самоврядуванню зберігати необхідний баланс інтересів державної (центральної) і місцевої влади.

– З точки зору соціальної ролі виконавчої влади по-новому висвітлено сутність інституту місцевих державних адміністрацій, його місце та значення в системі органів виконавчої влади, розглянуто шляхи удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади в Україні.

– Обґрунтовано авторський підхід до шляхів гармонізації стосунків між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, сформульовані висновки щодо удосконалення делегування повноважень органам місцевого самоврядування в Україні.

Практичне значення одержаних результатів. У науково-дослідницькій сфері матеріали дослідження можуть стати основою для подальшої розробки концепції місцевої влади, загальнотеоретичних досліджень її природи та правового регулювання, оптимізації роботи місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування тощо; у сфері правотворчості сформульовані висновки та пропозиції можуть бути використані при розробці та вдосконаленні цілісної системи законодавства, що регулює здійснення влади на місцях; у правозастосовній діяльності запропоновані рекомендації можуть сприяти вдосконаленню практики реалізації норм законодавства, що регулює функціонування місцевих органів влади; у навчальному процесі – при підготовці підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій з курсів “Загальна теорія держави і права”, “Конституційне право”, “Адміністративне право”, “Муніципальне право”, “Державне будівництво та місцеве самоврядування”, викладенні відповідних навчальних дисциплін; у правовиховній сфері запропоновані положення і висновки дослідження можуть бути матеріалом у роботі з підвищення рівня правової культури населення, державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження доповідались на науково-практичній конференції “Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування” (Харків, 2001); науково-практичній конференції “Правові проблеми

реформування регіональної влади” (Харків, 2002); Другому міжнародному науковому конгресі “Державне управління та місцеве самоврядування” (Харків, 2002); XIII Харківських політологічних читаннях “Виборча кампанія 2002: реальність, результати, перспективи” (Харків, 2002); науковій конференції молодих учених та здобувачів “Нове законодавство України та питання його застосування” (Харків, 2003); Міжнародній науково-практичній конференції “Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні” (Харків, 2004); “круглому столі” на тему “Конституція України: досвід реалізації та шляхи удосконалення” з нагоди 10-ї річниці прийняття Конституції України (Харків, 2006).

Публікації. Узагальнені результати дослідження знайшли своє відображення у 5 наукових статтях у фахових виданнях та 7 тезах наукових доповідей на наукових конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Відповідно до мети та предмета дослідження дисертація складається із вступу, трьох розділів, які об’єднують 8 підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 225 сторінок, з них основного тексту – 187 сторінок. Список використаних джерел складається з 445 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність, сутність і стан обраної теми дослідження, підстави і вихідні дані для наукової розробки теми, необхідність проведення дослідження.

Розділ 1 “Місцеві органи влади в механізмі управління суспільством” складається з трьох підрозділів.

У **підрозділі 1.1. “Місцева влада в системі вертикального поділу влади”** міститься науково-правова характеристика видів, рівнів та підсистем влади, розкривається феномен влади як багатоаспектного та багатофункціонального явища. У цьому контексті в дисертації розглядаються різні форми прояву влади (центральний і місцевий; державна влада та місцеве самоврядування). Багатоаспектність влади обумовлює її структурування, поділ як по горизонталі (законодавча, виконавча і судова гілки влади), так і по вертикалі (центральна та місцева влада), де кожна з гілок, рівнів влади має своє функціональне призначення в суспільстві. З урахуванням цього, концепція цілісності системи влади повинна органічно сполучатися з моделлю поділу влади як взаємодоповнюючих одна одну. Ігнорування взаємозалежності, взаємоконтролю і взаємодоповнюваності гілок і рівнів влади неминуче призведе до “збіднення” самої влади як складного, системного суспільного явища.

Наведено обґрунтування тези про необхідність такої організації повноважень, щоб кожен рівень публічної влади виконував своє функціональне і законодавчо встановлене призначення в системі державного устрою України. Відсутність на практиці такого перерозподілу повноважень породжує основну причину політико-правових конфліктів владних структур.

У підрозділі 1.2. **“Місцева влада: сутність та особливості”** запропонована уточнена і конкретизована модель місцевої влади, відповідно до якої даний феномен має дуалістичну (подвійну) природу, яка діє через відносно відокремлені інститути. Дуалістичність природи місцевої влади означає, що систему органів місцевої влади в Україні складають різні за своєю юридичною природою органи, які є представниками двох видів публічної влади, а саме: місцеве самоврядування як публічна влада територіальних громад і сформованих ними муніципальних органів та місцеві органи державної виконавчої влади, представлені місцевими державними адміністраціями.

Дослідження сутності місцевої влади дозволило виявити та розкрити основні ознаки місцевої влади в Україні, що відрізняють її від центральної влади, а саме: якщо центральна влада поширюється на всіх членів суспільства, місцева влада – лише на певну його частину; центральна влада покликана розв’язувати проблеми загальносоціального характеру, місцева влада – лише локальні; місцева влада, на відміну від центральної, має підзаконний характер і діє у порядку та межах, установлених верховною владою; характерною особливістю місцевої влади є подвійний (дуалістичний) статус її органів, що проявляється через органи місцевої виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; місцева влада більше наближена до населення, ніж центральна, при цьому інтервал між прийнятими рішеннями і їх виконанням на місцевому рівні значно коротший, і як наслідок результати найчастіше бувають більш суттєві для місцевих жителів.

Наголошується на доцільності здійснення владних повноважень, які зачіпають інтереси громадян, суб’єктами влади, найближчими до населення, тобто розподіл повноважень між різними рівнями влади повинен здійснюватися не зверху до низу, а від реальних потреб та інтересів місцевих жителів; з нижчого рівня організації влади на верхній повинні передаватися тільки ті повноваження, реалізація яких на нижчому рівні неможлива.

Підрозділ 1.3. “Правове регулювання функціонування місцевої влади в Україні” присвячений дослідженню нормативно-правового регулювання організації та функціонування місцевих органів влади. Доведено, що юридична база функціонування органів місцевої влади є багаторівневою і складається з цілої низки взаємопов’язаних правових актів. Такий розподіл нормативно-правових актів дозволяє побудувати певну послідовність дослідження тих чи інших складових правового статусу органів влади за ступенем впливу на них окремих законодавчих актів. Проаналізовані у дослідженні нормативно-правові акти охоплюють різні рівні або види правового регулювання місцевої влади – законодавчий, підзаконний, локальний, договірний. Ефективність функціонування системи місцевих органів влади багато в чому залежить від своєчасності зміни й удосконалення кожної з цих груп нормативно-правових актів.

Розвиток правових засад місцевої влади в Україні пов’язаний з прийняттям законів та інших нормативних актів, які б регулювали весь спектр суспільних відносин у нашій державі щодо

створення організаційних, соціальних, економічних, правових умов функціонування місцевих органів влади, визначенням пріоритетних напрямків у цій діяльності. Подальший розвиток правового регулювання повинен забезпечити реформування системи місцевого управління з точки зору централізації та децентралізації влади, збалансованості загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів та територіальних громад. Передумовою досягнення збалансованості інтересів є формування і впровадження виваженої правової політики щодо регіонів, особливо в аспекті фінансового забезпечення їх соціально-економічного розвитку, узгодженості повноважень і дій органів регіонального управління та місцевого самоврядування, розвитку самоврядних інституцій.

Розділ 2 “Органи місцевого самоврядування” містить три підрозділи.

У підрозділі 2.1. **“Інститут місцевого самоврядування: традиційні підходи та пошук національної моделі”** надано характеристику та проведено класифікацію моделей місцевого самоврядування, що склалися в муніципальній практиці зарубіжних країн, по-новому визначено систему критеріїв, які обумовлюють класифікацію моделей місцевого самоврядування на типи. Наголошується, що основні моделі місцевого самоврядування побудовані на тій чи іншій теорії місцевого самоврядування або певній сукупності теорій. Так, наприклад, англосаксонська модель місцевого самоврядування побудована на громадівській теорії, що об’єднала теорію вільної громади, господарську теорію, а також частково юридичну теорію. Континентальна (французька) модель побудована на основі державницької теорії самоврядування.

Основні положення розглянутих моделей та теорій місцевого самоврядування зберігають своє значення й дотепер, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування. Незважаючи на те, що сучасна практика місцевого самоврядування в розвинутих демократіях свідчить про певне зближення муніципальних систем, синтез елементів громадівської та державницької теорій, принцип незалежності місцевого самоврядування і тенденція до розширення його повноважень сьогодні все більшою мірою знаходять своє законодавче закріплення.

У підрозділі 2.2. **“Становлення та розвиток законодавства про місцеве самоврядування”** досліджено і проаналізовано досвід законодавчого регулювання системи місцевого самоврядування за роки української незалежної держави в контексті основних моделей та теорій місцевого самоврядування, а також сучасний стан правового впорядкування місцевої влади та її органів. Наголошується, що у період становлення української державності в Україні почергово домінували настрої державницької, громадівської та змішаної теорій місцевого самоврядування, континентальної та англосаксонської моделей місцевого самоврядування. Але в реальних умовах державотворення в Україні важко віднайти однозначне втілення в законодавстві тієї чи іншої концепції місцевого самоврядування. Її теж немає і в законодавстві розвинутих демократичних країн.

Чинна модель місцевого самоврядування в Україні є наближеною до класичної французької (романо-германської) моделі, але з перевагою владних повноважень на боці місцевих державних адміністрацій. Водночас перспективним напрямком удосконалення цієї системи має стати підвищення ролі місцевих рад та істотне розширення управлінських повноважень органів місцевого самоврядування. У країнах “романської” Європи повноваження органів державної влади зводяться в основному до контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування, у той час як фінансово-бюджетні повноваження залишаються в руках самоврядування. Досвід цих країн щодо розширення повноважень місцевого самоврядування може бути корисним і для України.

У підрозділі 2.3. “Місце і роль місцевого самоврядування в механізмі демократичної держави” проводиться аналіз існуючих наукових підходів до проблеми визначення поняття механізму держави. Обґрунтовується системна концепція механізму сучасної української демократичної держави, яка дозволяє уявити механізм держави не як механічний конгломерат державних органів та інституцій, а як цілісну систему, де кожен елемент виконує певну функцію, як єдність окремих, але взаємопов’язаних компонентів, функціонування яких спрямовано на досягнення загальної мети. При дослідженні співвідношення місцевого самоврядування і держави обґрунтована теза, що більш конструктивним є не протиставляти муніципальну і державну підсистеми влади, а розглядати їх як частини організації публічної влади в державі, які взаємодіють не на принципі ієрархічної підпорядкованості, а на принципі субсидіарності. У цьому аспекті місцеве самоврядування розглядається як складова системи публічної влади, децентралізований, організаційно відокремлений і особливий елемент механізму демократичної держави, який не входить до системи органів державної влади.

Місцева влада, зокрема, місцеве самоврядування, доповнює і врівноважує центральну (державну) владу, ускладнюючи тим самим структуру механізму держави, що дає можливість бачити в місцевому самоврядуванні невід’ємний елемент демократичної державності, без належного розвитку якого держава не може успішно вирішувати свої завдання. Саме на рівні місцевого самоврядування досягається оптимальний баланс публічно-владних і самоорганізаційних механізмів. Обґрунтовується, що система органів державної влади побудована на іншій концептуальній основі – на засадах централізації, ієрархічності, підлеглості нижчих органів вищим, а система місцевих рад – на основі самостійності в реалізації своїх функцій.

Розділ 3 “Місцеві державні органи” складається із двох підрозділів.

У підрозділі 3.1. “Місцеві державні адміністрації в системі вертикалі виконавчої влади” розкривається загальносуспільне значення місцевої виконавчої влади, дається визначення поняття місцевих державних адміністрацій, їх сутності та місця в системі виконавчої влади. Простежено і проаналізовано історичну еволюцію інституту місцевих державних адміністрацій в політико-

правовій практиці незалежної України, а також сучасний правовий стан органів місцевої виконавчої влади. З метою підвищення ефективності її організації та функціонування сформульовано пропозиції щодо удосконалення діяльності органів місцевої виконавчої влади. Зазначається, що впровадження другого етапу конституційної реформи стосовно реформування організації та діяльності місцевої влади вимагає перегляду правового статусу місцевих державних адміністрацій. Зміна правового статусу цих органів передбачає удосконалення процедури їх формування, вдосконалення відносин підзвітності, підконтрольності та відповідальності, а також чітке визначення їх взаємодії з центральними органами виконавчої влади, уточнення компетенції та напрямів діяльності місцевих державних адміністрацій.

Особлива увага приділяється проблемам створення раціональної та ефективної системи цих органів, що забезпечувала б мінімізацію втручання в життєдіяльність органів місцевого самоврядування, збереження за ними достатніх важелів управління соціально важливими процесами, які потребують державного втручання, визначення функціонального призначення місцевих державних адміністрацій. У зв'язку з цим, необхідно значно спростити систему місцевих органів виконавчої влади, забезпечивши спеціалізацію управлінської діяльності та скоротивши надлишкові структури, провести перегляд функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій. Водночас, необхідною умовою забезпечення ефективного регіонального управління є запровадження повноцінного регіонального самоврядування шляхом формування районними й обласними радами власних виконавчих органів та виконання ними власних бюджетів і програм соціально-економічного розвитку. Роль останніх в організації життя населення територій має поступово зростати при збереженні контрольно-наглядових повноважень державних адміністрацій, що в свою чергу вимагає, щоб конституційна та адміністративна реформи були повними, всебічними, матеріально і фінансово забезпеченими, пов'язаними з упорядкуванням чинного законодавства.

Обґрунтовується, що оптимальна організація виконавчої влади залежить від ефективного перерозподілу обсягу її владних повноважень по відповідних вертикальних рівнях її здійснення, встановлення меж компетенції кожного рівня, ефективного громадського та судового контролю, дотримання принципів автономії у реалізації виключної сфери компетенції кожним рівнем публічної влади та субсидіарності.

У підрозділі 3.2. “Особливості співвідношення місцевих державних органів та органів місцевого самоврядування. Проблеми делегування повноважень” розкриваються проблеми взаємодії місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, делегування державних повноважень місцевим органам влади в контексті світового та українського досвіду. Розроблені висновки та пропозиції щодо вирішення проблем правового регулювання суспільних відносин у сфері делегування повноважень органам місцевого самоврядування в Україні. Аналізується

система взаємодії влади і виділяються такі вимоги, що повинні пред'являтися до процедури передачі державних повноважень місцевим органам влади: передача проводиться відповідно до принципу субсидіарності; надання окремих державних повноважень здійснюється на підставі спеціального законодавчого акта з можливим укладенням додаткових угод і (або) договорів; процедура супроводжується передачею необхідних матеріальних, фінансових, інформаційних та інших ресурсів з боку держави місцевим органам влади; передані повноваження зберігають свою державно-правову природу, органи державної влади контролюють як виконання переданих повноважень, так і використання переданих засобів і ресурсів, зберігають право давати вказівки (“імперативні консультації”) із приводу реалізації; встановлюється відповідальність перед державою за невиконання або неналежне виконання делегованих державних повноважень місцевих органів влади в межах переданих фінансових, матеріальних, інших ресурсів.

Доцільним є прийняття спеціального закону “Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень”, який закріпив би єдині підходи до правового регулювання передачі державних повноважень. Окрім закону, як правову основу делегування державних повноважень необхідно використовувати й договір (угоду), що укладається між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Істотними і необхідними умовами таких договорів слід визнати: мету передачі, терміни делегування, взаємні зобов'язання сторін, обсяг і конкретний перелік переданих органам місцевого самоврядування державних повноважень; обсяги і порядок надання органами державної влади органам місцевого самоврядування необхідних для їхнього здійснення ресурсів; форми контролю за реалізацією цих повноважень.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає у встановленні загальнотеоретичних закономірностей виникнення, розвитку та функціонування місцевої влади, її природи, особливостей, місця і ролі її органів у механізмі демократичної держави. Головними науковими і практичними результатами роботи є такі висновки:

1. Поділ влади в демократичному суспільстві передбачає не лише поділ на законодавчу, виконавчу і судову владу (горизонтальний поділ), а й поділ її на центральну та місцеву владу (вертикальний поділ), де кожна з гілок, кожен рівень влади має своє функціональне призначення в суспільстві, взаємодіючи та взаємодоповнюючи один одного.

2. При здійсненні влади на місцях постійно стикаються дві протилежні тенденції – централізації та децентралізації. Держава за своєю природою прагне до централізації з метою забезпечення загальнодержавних інтересів, а територіальні громади прагнуть до самоврядування,

самостійного вирішення питань місцевого значення. У будь-якому випадку критерієм оптимального співвідношення централізації і децентралізації владних повноважень стає задоволення потреб населення; на центральному рівні залишаються тільки ті повноваження, які стосуються функціонування країни в цілому, інші ж повноваження здійснюються на місцях.

3. Аналіз природи місцевої влади дає підстави вважати, що в ній одночасно поєднуються громадські й державницькі аспекти. Місцева влада – це вид публічної влади, що реалізується територіальною громадою та її органами та органами місцевої виконавчої влади, які функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць. Функціонування місцевих державних адміністрацій є втіленням концепції державної політико-правової природи місцевої влади, а діяльність територіальних громад відповідає концепції дуалізму функцій і повноважень місцевого самоврядування, має недержавну політико-правову природу, є насамперед елементом громадянського суспільства. Територіальна громада як певна самоорганізація громадян, об'єднаних за територіальною ознакою, створюється з метою задоволення в межах законодавства колективних потреб і захисту своїх законних прав та інтересів, а місцеві державні адміністрації відповідно до Конституції України та Закону “Про місцеві державні адміністрації” створюються з метою здійснення в межах своїх повноважень виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

4. Юридична база функціонування органів місцевої влади є багаторівневою і складається з цілої низки взаємопов'язаних правових актів. Нормативно-правові акти охоплюють різні рівні правового регулювання місцевої влади – законодавчий, підзаконний, локальний, договірний. Ефективність функціонування системи місцевих органів влади багато в чому залежить від своєчасності удосконалення кожної з груп нормативно-правових актів. Сьогодні в правовій системі України необхідно закріпити механізми, що забезпечать: 1) стабільність місцевої влади; 2) її ефективність – здатність якісно і вчасно виконувати соціальні обов'язки; 3) підконтрольність місцевої влади; 4) відкритість і прозорість дій та рішень місцевої влади, їх доступність для населення.

5. Незважаючи на те, що функціонально органи місцевого самоврядування є досить близькими за своєю діяльністю з роботою органів місцевих державних адміністрацій, вони є різними соціальними системами. Система органів державної влади побудована на основі централізації, ієрархічності, підлеглих нижчих органів вищим, а система місцевих рад – на основі самостійності в реалізації своїх функцій.

6. Механізм демократичної держави є складним і системним утворенням, що органічно поєднує у собі різні за своєю природою елементи. Поряд з державною складовою важливу роль у механізмі держави відіграють недержавні структури, що здійснюють істотний вплив на процес реалізації державних функцій, насамперед органи місцевого самоврядування. Органам місцевого

самоврядування належить особливе місце в демократичній системі управління суспільством і державою. Тому сьогодні нагальною є проблема визначення найбільш оптимальної інтеграції місцевого самоврядування в загальний механізм демократичної держави при збереженні його відносної самостійності, що дозволить місцевому самоврядуванню забезпечити необхідний баланс інтересів центральної і місцевої влади.

7. Аналіз досвіду функціонування державної виконавчої влади дозволяє вважати, що: а) проблеми виконавчої влади слід розглядати в контексті розвитку соціуму і самої системи державної влади; б) необхідним є нормативне закріплення цільових установок та функцій державної влади; в) статус місцевих державних адміністрацій вказує на те, що ці органи покликані відігравати ключову роль у реалізації державної політики та законодавства на місцях.

8. Суспільна роль виконавчої влади серед гілок державної влади визначається тим, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів держави, практичне застосування важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку. Органи виконавчої влади представлені на кожному з рівнів – і на центральному, і на місцевому, що сприяє рівномірному розподілу обсягу виконавчої влади по рівнях суспільної організації, забезпечує її нормальну роботу, сприяє вирішенню проблеми взаємоузгодження інтересів центра та місць. Місцеві державні адміністрації є частиною державного механізму, доповнюють і врівноважують органи центральної влади, представляючи державні інтереси, мають власний обсяг компетенцій і ресурсів, гарантованих законодавчо.

9. Актуальним питанням залишається гармонізація стосунків між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Практика делегування є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування додаткових структур державної виконавчої влади.

Список опублікованих праць за темою дисертації:

1. Онупрієнко А.М. До питання про соціальну природу місцевих органів влади // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – 2002. – Вип. 2. – С. 105-110.

2. Онупрієнко А.М. Становлення законодавства про місцеве самоврядування: традиційні моделі і національний досвід // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2003. – Вип. 61. – С. 44-49.

3. Онупрієнко А.М. Розвиток законодавства про місцеві органи влади у період становлення незалежності // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – 2002. – Вип. 4. – С. 113-122.

4. Онупрієнко А.М. Сутність та принципи особливості місцевої влади // Науковий вісник Львівського юридичного інституту МВС України: Збірник / Гол. ред. В.Л. Ортинський. – Львів: Львівський юрид. інститут МВС України. – Вип. 2 (2). – 2004. – С. 258-265.

5. Онупрієнко А.М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – 2006. – Вип. 12. – С. 179-188.

6. Онупрієнко А.М. Представницький характер органів місцевого самоврядування // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф., Харків 4-5 грудня 2001 р. / За ред. М.І. Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. – С. 101-103.

7. Онупрієнко А.М. Місцеве самоврядування як інститут сучасної демократичної організації суспільства // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць: У 2 ч. Ч. II. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2002. – № 2 (13). – С. 233-235.

8. Онупрієнко А.М. Державна регіональна політика як захід реформування та функціонування місцевих органів влади // Правові проблеми реформування регіональної влади: Матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 12 квітня 2002 р. / За ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х.: НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2002. – С. 94-97.

9. Онупрієнко А.М. Проблеми вдосконалення законодавства про місцеві вибори // Виборча кампанія 2002: реальність, результати, перспективи: Збірник наукових статей (за матеріалами XIII Харківських політологічних читань). – Х.: Право, 2002. – С. 71-73.

10. Онупрієнко А.М. Актуальні проблеми вдосконалення законодавства про місцеві органи влади // Нове законодавство України та питання його застосування: Тези доп. та наук. повідом. учасників наук. конф. молодих учених та здобувачів, Харків, 26-27 грудня 2003 р. / За ред. М.І. Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2004. – С. 38-40.

11. Онупрієнко А.М. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування: проблеми взаємодії // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. / За ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х.: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. – С. 189-192.

12. Онупрієнко А.М. Місцеве самоврядування в світлі конституційної реформи в Україні // Конституція України: досвід реалізації та шляхи удосконалення: Матеріали “круглого столу”, організованого і проведеного Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України з нагоди 10-ї річниці прийняття Конституції України. Харків, 21 червня 2006 р. / Ред. кол.: Ю.П. Битяк, І.В. Яковюк, Г.В. Чапала. – Х.: Право, 2006. – С. 89-91.

АНОТАЦІЇ

Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2008.

Дисертацію присвячено загальнотеоретичному дослідженню природи місцевої влади, яка діє через відносно відокремлені інститути: місцевої виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) та місцевого самоврядування. Представлено концепцію організації влади в Україні, яка на сучасному етапі розглядається як центральна (державна) влада, що здійснюється за принципом її поділу на три самостійні гілки – законодавчу, виконавчу і судову; місцева влада, в системі якої виокремлюється – державна (виконавча) і самоврядна влада. Досліджені та розкриті особливості співвідношення місцевих державних органів та органів місцевого самоврядування, проблеми делегування повноважень. Сформульовані концептуальні положення, рекомендації та пропозиції щодо удосконалення законодавства про місцеву владу в Україні з метою підвищення ефективності її організації та функціонування.

Ключові слова: поділ влади, центральна влада, місцева влада, правове регулювання, місцеве самоврядування, органи місцевої виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, механізм демократичної держави, делегування.

Онуприенко А. Н. Местные органы власти в механизме демократического государства. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого. – Харьков, 2008.

Диссертация посвящена общетеоретическому исследованию природы местной власти, действующей через относительно обособленные институты: местной исполнительной власти (местные государственные администрации) и местного самоуправления. Представлена концепция организации власти в Украине, которая на современном этапе рассматривается как: центральная (государственная) власть, которая осуществляется по принципу ее разделения на три самостоятельные ветви – законодательную, исполнительную и судебную; местная власть, в системе которой выделяются государственная (исполнительная) и самоуправляющаяся власть. Определены авторские подходы к понятию местной власти, дана характеристика ее основных признаков, отличающих ее от центральной власти. Обосновывается подход к местной власти, в соответствии с которым функционирование местных государственных администраций является воплощением ее государственной политико-правовой природы, а деятельность территориальных

громад имеет негосударственную политико-правовую природу, является приближенной к элементам гражданского общества. При исследовании проблем власти сделан вывод, что дальнейшее усовершенствование организации и функционирования системы власти невозможно без реформирования системы государственного управления с точки зрения централизации и децентрализации власти, сбалансированности общегосударственных интересов и интересов регионов и территориальных громад. Предпосылкой достижения сбалансированности интересов является формирование и внедрение взвешенной государственной политики в отношении регионов, особенно в аспекте финансового обеспечения их социально-экономического развития, согласованности полномочий и действий органов регионального управления и местного самоуправления. Подчеркивается целесообразность осуществления властных полномочий, касающихся интересов граждан, ближайшими к населению органами власти, то есть разграничение полномочий между разными уровнями власти должно осуществляться на основе реальных потребностей и интересов местных жителей; с низшего уровня организации власти на верхний должны передаваться только те полномочия, реализация которых на низшем уровне невозможна. Раскрываются подходы по определению наиболее оптимальной интеграции местного самоуправления в механизм демократического государства при сохранении его относительной самостоятельности, которая позволит местному самоуправлению сохранить необходимый баланс интересов государственной (центральной) и местной власти. Исследованы и раскрыты особенности соотношения местных государственных органов и органов местного самоуправления. Предлагаются теоретические выводы и практические рекомендации по совершенствованию института делегирования полномочий органам местного самоуправления в Украине. Сформулированы концептуальные положения, рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства в сфере местной власти в Украине с целью повышения эффективности ее организации и функционирования.

Ключевые слова: разделение власти, центральная власть, местная власть, правовое регулирование, местное самоуправление, органы местной исполнительной власти, местные государственные администрации, механизм демократического государства, делегирование.

Onuprienko A. N. Local authority bodies in the mechanism of a democratic state. – Manuscript.

Thesis for a Candidate's degree in Law on the specialty 12.00.01 – theory and history of the state and law, history of the political and legal studies. – National Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise. – Kharkiv, 2008.

The thesis is devoted to general-theoretical investigation of the nature of local authority acting through comparatively isolated institutions: local executive authority (local state administrations) and

local self-government. The concept of authority organization in Ukraine which at the present stage it is esteemed as: central (state) authority which is carried out on the principle of its division into three independent branches – the legislative, the executive and the judicial one; the local authority in the system of which there is a subdivision into the state (the executive) authority and the self-governing one has been presented. The peculiarities of interrelation between the local state bodies and the bodies of local self-government, the problems of delegation of powers to the bodies of local self-government in Ukraine have been investigated and covered. The conceptual positions, recommendations and offers as for the improvement of legislation in the area of local authority in Ukraine on purpose to raise the efficiency of its organization and functioning have been formulated.

Key words: the division of power, central authority, local authority, legal regulation, local self-government, local bodies of the executive power, local state administrations, the mechanism of a democratic state, delegating.

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук Чапала Г.В.

Підписано до друку 05.02.2008 р. Формат 60x90/16.

Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.

Умов. друк. арк. 0,7. Облік.-вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Зам. № 4086.

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