

Інститут законодавства Верховної Ради України

Журавель Ярослав Володимирович

УДК 342.922 (422)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2008

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі конституційного, адміністративного та фінансового права юридичного факультету Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України

Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Демський Едуард Францович,

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри адміністративного права і процесу Київського Національного університету внутрішніх справ України

Колпаков Валерій Костянтинович

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного та адміністративного права Університету економіки та права «Крок», Заслужений юрист України

Кравченко Віктор Віталійович

Захист відбудеться 25 квітня 2008 р. о 12:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 в Інституті законодавства Верховної Ради України (04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Інституту законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.

Автореферат розісланий 22 березня 2008 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Биков О.М.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Становлення України як демократичної, соціальної та правової держави є неможливим без ефективного здійснення органами місцевого самоврядування управлінської діяльності. В контексті посилення ролі останніх у наданні управлінських послуг виникає необхідність визначення особливостей їх адміністративно-правового статусу з метою вдосконалення механізму реалізації державного управління на місцевому рівні.

Формування механізму раціоналізованого управління місцевими справами покликане перш за все неузгодженістю в положеннях діючого законодавства щодо сфер компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також проблематикою форм і методів управлінської діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів.

Реформування організації та функціонування органів місцевого самоврядування і, як наслідок, підвищення ефективності їх управлінської діяльності покликане об'єктивними закономірностями соціально-економічного буття, адже від регулювання та управління місцевими справами залежить реалізація гарантованих Конституцією України соціальних, економічних та інших прав і свобод громадянина.

Аналіз загальних засад адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування став об'єктом дослідження багатьох вітчизняних вчених, серед яких В.Б.Авер'янов, О.Ф.Андрійко, Ю.П.Битяк, А.С.Васильєв, І.П.Голосніченко, Е.Ф.Демський, Є.В.Додін, С.Д.Дубенко, В.В.Зуй, Р.А.Калюжний, В.М.Кампо, І.Б.Коліушко, В.К.Колпаков, В.В.Копейчиков, О.Л.Копиленко, В.І.Кравченко, В.В.Кравченко, Є.Б.Кубко, Н.М.Мироненко, Н.Р.Нижник, Н.М.Оніщенко, П.М.Рабінович, О.П.Рябченко, А.О.Селіванов, О.Ф.Скакун, О.Ф.Фрицький, В.В.Цветков, В.М.Шаповал, В.К.Шкарупа, Л.П.Юзьков, О.І.Ющик; російські вчені Г.В.Атаманчук, І.Л.Бачило, Ю.М.Козлов, Б.М.Лазарєв, Ю.О.Тихоміров, В.Є.Чиркін та інші.

Вивчення особливостей адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в незалежній Україні проводилося в недостатній мірі. Окремі питання зазначеної проблеми частково з'ясовувалися в дисертаційних дослідженнях Чапали Г. В. «Місьцеве самоврядування в системі публічної влади», Делія Ю.В. «Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики» та Болдирєва С.В. «Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні».

Наукові здобутки у сфері вивчення особливостей адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування особливо покликані сьогодні вимогами децентралізації державного управління в умовах

розгортання адміністративної, адміністративно-територіальної та політичної реформ.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України відповідно до академічної комплексної наукової теми «Трансформація соціальної політики як фактор розвитку громадянського суспільства України».

Роботу включено до плану науково-дослідних праць юридичного факультету Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України (Протокол № 8 засідання вченої ради Академії від 1 червня 2005 року).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є вивчення та ґрунтовний аналіз засад адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та розробка на цій основі практичних рекомендацій і наукових пропозицій щодо організаційно-правового забезпечення ефективності управлінської діяльності зазначених органів.

Завдання дисертаційного дослідження сформульовані відповідно до поставленої мети і полягають у наступному:

- вивченні особливостей адміністративного статусу органів місцевого самоврядування з часів зародження місцевого самоврядування і до сьогодні на основі історичних нормативних документів;
- аналізі сучасних та розробці нових адміністративно-правових підходів до визначення поняття і змісту місцевого самоврядування, визначення змісту поняття органу місцевого самоврядування;
- уточненні класифікації органів місцевого самоврядування та з'ясуванні особливостей їх утворення;
- з'ясуванні особливостей форм і методів управлінської діяльності органів місцевого самоврядування;
- дослідженні концептуальних засад організаційного та правового забезпечення процесу вдосконалення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, визначенні подальших напрямів реформування місцевого самоврядування та державного управління на місцевому рівні;
- виробленні пропозицій щодо організації та функціонування органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної, адміністративно-територіальної та політичної реформ на основі аналізу діючого законодавства (та проектів законів).

Об'єктом дисертаційного дослідження є адміністративно-правові та інші суспільні відносини, що формуються у процесі організації та функціонування органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні аспекти реалізації організаційно-правових форм і методів діяльності органів місцевого

самоврядування, їх адміністративно-правовий статус та система нормативно-правових актів, які регулюють цю сферу.

Методи дисертаційного дослідження. Методологічним підґрунтям дисертаційного дослідження слугує системний підхід, який також передбачає використання низки інших особливих методів дослідження політико-правових явищ та інститутів, одним з яких є система органів місцевого самоврядування.

Мета й завдання дослідження, особливості його об'єкта і предмета обумовили використання таких методів:

- системно-комплексного методу, що дозволив визначити місце норм про організацію та функціонування органів місцевого самоврядування в адміністративному праві як складову відповідного інституту;

- методу моделювання та прогнозування, який використовується автором для розробки рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства на основі змодельованих процесів удосконалення системи органів місцевого самоврядування, адміністративного і конституційного законодавства на підставі вивчення закономірностей розвитку цих явищ;

- логіко-юридичного методу наукового пізнання, за допомогою якого автор визначив принципово логічний механізм розвитку адміністративного та конституційного законодавства;

- історико-діалектичного методу, на основі якого правове регулювання організації та правлінської діяльності органів місцевого самоврядування розглядається як результат історичного розвитку права;

- порівняльно-правового методу, використання якого забезпечувалося порівняльним аналізом норм чинних Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Кодексу України про адміністративні правопорушення, аналізом регламентації адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування міжнародним законодавством.

Використання системного підходу при розгляді проблеми організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування обумовлено такими причинами:

- комплексним характером процесу вдосконалення системи органів місцевого самоврядування, що зумовлено складністю об'єкта;

- системним характером конституційного та адміністративного законодавства з притаманними їм структурними елементами, зв'язками, відносинами, закономірностями розвитку та функціонування;

- необхідністю перетворення органів місцевого самоврядування на ефективного суб'єкта державного управління;

- вимогами теорії адміністративного права розглядати будь-яке складне явище в його цілісності, єдності всіх його компонентів у взаємозв'язку й розвитку, що слугує для створення комплексного уявлення про організаційно-

правові засади забезпечення ефективності системи органів місцевого самоврядування, для передбачення подальшого розвитку управлінської діяльності органів місцевого самоврядування та механізмів забезпечення реформ, внесення відповідних змін та доповнень до чинного законодавства України.

Комплексний підхід до вивчення предмета дослідження зумовлений тим, що останній має багатоаспектний характер і перебуває на стику адміністративного, конституційного, фінансового права.

Зазначені методи використовувались автором у взаємозв'язку для забезпечення всебічності проведеного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів. Дана робота є комплексним монографічним дослідженням особливостей адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування.

Автором розроблені наступні концептуальні положення, які відрізняються науковою новизною та мають теоретичне і практичне значення.

Вперше:

- проведено періодизацію процесу становлення та розвитку адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування на підставі положень історичних нормативних документів;

- запропоновано закріпити визначення широковживаного в Конституції та законах України поняття органу місцевого самоврядування на законодавчому рівні;

- сформульовано пропозиції щодо коригування визначення поняття делегованих повноважень, закріпленого статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

- запропоновано передбачити відповідальність органів місцевого самоврядування за нездійснення чи неналежне здійснення делегованих повноважень з метою підвищення якості здійснення органами місцевого самоврядування таких повноважень;

- аргументовано та сформульовано пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства щодо усунення невідповідності положень КУпАП та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статті 92 Конституції в частині прийняття органами місцевого самоврядування рішень, за порушення яких настає адміністративна відповідальність.

Дістали подальшого розвитку положення юридичної науки щодо:

- уточнення законодавчого визначення поняття «місьцеве самоврядування». На підставі аналізу понятійного апарату інституту місцевого самоврядування робляться пропозиції щодо коригування існуючого визначення поняття місцевого самоврядування в положеннях різних законодавчих актів;

- усунення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» невідповідних між собою положень, якими визначається коло представницьких органів місцевого самоврядування;
- дослідження законодавчого закріплення різновидів органів місцевого самоврядування та аналізу особливостей порядку їх утворення. Внаслідок відсутності єдиного підходу до найменування виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, а також їх співзвучності з найменуваннями органів державної виконавчої влади наводяться пропозиції щодо законодавчого встановлення переліку найменувань виконавчих органів рад;
- класифікації та системного аналізу законодавчих та підзаконних актів, якими визначаються загальні засади та особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування;
- закріплення тимчасового та договірного характеру виконання органами місцевого самоврядування делегованих законом повноважень органів виконавчої влади на законодавчому рівні;
- визначення поняття форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування та поняття методу управлінської діяльності органів місцевого самоврядування;
- підходів до класифікації форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування;
- коригування виборчого законодавства України в частині строків проведення виборів до Верховної Ради України та до місцевих рад, проведення виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах рад на пропорційній основі, висування кандидатів на місцевих виборах виключно місцевими організаціями партій (блоків).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що в дослідженні викладені висновки та пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, а також теоретичні положення, які можуть використовуватися у практичній роботі органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Окремі положення дослідження можуть бути використані в навчальному процесі під час викладання таких дисциплін, як «Адміністративне право України», «Теорія державного управління», «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн» та при розробці й підготовці підручників, навчальних посібників та курсів лекцій для студентів і слухачів юридичних вузів та факультетів.

Практичне значення результатів дослідження полягає перш за все у сприянні прискорення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-правової реформи, подальшому вирішенню правових проблем адміністративного статусу органів місцевого самоврядування.

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана особисто автором. Пропозиції та положення дисертації базуються на власних дослідженнях здобувача, аналізі наукових та нормативних джерел. Окремі питання роботи розглядаються вперше, інші з урахуванням новітніх підходів, політичної волі органів влади та наукових досягнень.

Апробація результатів дослідження. Автор доповів загальні положення та висновки дисертаційного дослідження на науково-практичних конференціях.

Результати наукових досліджень апробовано у навчальному процесі на кафедрі конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці і соціальних відносин. Висновки та пропозиції дослідження було викладено у доповідях на Всеукраїнських науково-практичних конференціях студентів та аспірантів «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (25 березня 2005 року, 23-24 березня 2007 року, Волинський державний університет ім. Лесі Українки, м. Луцьк) та Всеукраїнській конференції з адміністративного права «Перспективи та проблеми адміністративної реформи в Україні» (1-2 березня 2007 року, Запорізький національний університет, м. Запоріжжя).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладені у п'яти наукових статтях у фахових виданнях, а також у трьох збірниках тез виступів на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації зумовлена її метою, завданнями та змістом і складається зі вступу, трьох розділів, до яких входять дев'ять підрозділів, висновку, списку використаних джерел (265 найменувань) та 3 додатки. Загальний обсяг дисертації становить 227 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, визначається мета і завдання роботи, ступінь дослідження проблеми нормативно-правового забезпечення процесу організації та функціонування органів місцевого самоврядування, аргументується теоретичне і практичне значення роботи, розкривається наукова новизна отриманих результатів формулюються загальні висновки та рекомендації, які виносяться на захист.

Розділ I «Органи місцевого самоврядування як форма здійснення народовладдя в Україні» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1. *«Сучасний стан наукової розробки проблематики адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування»* аналізується подвійна природа органів місцевого самоврядування – як елемента громадянського суспільства та як елемента механізму державного управління.

На підставі дослідження законодавства України про місцеве самоврядування аргументовано віднесення органів місцевого самоврядування до числа суб'єктів адміністративного права та суб'єктів державного управління в Україні.

Автором встановлено, що суспільні відносини, які виникають з метою реалізації та захисту прав громадян на участь у здійсненні управління державними справами під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, поряд з іншими правовідносинами становлять предмет адміністративного права. Такі суспільні відносини пов'язані з: 1) внутрішньо-організаційною діяльністю органів місцевого самоврядування; 2) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) здійсненням органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом, проваджень у справах про адміністративні правопорушення.

У результаті комплексного дослідження управлінської природи органів місцевого самоврядування сформульовано наступне визначення поняття адміністративно-правового статусу органу місцевого самоврядування – «правове становище цих органів, що впливає з їх компетенції у сфері управління – завдань, функцій, предметів відання, територіальних меж діяльності кожного окремого органу, повноважень щодо управління справами місцевого значення під свою відповідальність в інтересах та від імені відповідних територіальних громад в межах Конституції та законів України».

Підрозділ 1.2. *«Історико-правові передумови виникнення і розвитку місцевого самоврядування»* містить оглядовий аналіз історичних правових документів, якими закріплювався адміністративний статус органів місцевого самоврядування в різні часи історії України. У контексті проведення такого аналізу автором зроблена спроба дослідити тенденцію розвитку управлінської діяльності органів місцевого самоврядування та роль цих органів у вирішенні справ місцевого та загальнодержавного значення.

Автор пропонує проведення періодизації процесу становлення і розвитку управлінської діяльності органів місцевого самоврядування в Україні на основі його поділу на різні етапи – періоди дії на українських землях різних історичних правових актів щодо місцевого самоврядування. Так, виділено наступні шість етапів: перший етап – розроблення і введення в дію Руської Правди, яка закріплювала статус прототипу сучасного місцевого самоврядування – віча; другий етап – поширення дії Литовського статуту 1588 р. на українські землі та запровадження Магдебурзького права; третій етап – прийняття 5 квітня 1710 р. Конституції Пилипа Орлика; четвертий етап – прийняття Універсалів Української Центральної Ради (1917-1918 рр.) та Конституції Української Народної Республіки від 28 квітня 1918 р.; п'ятий етап – прийняття Резолюції Першого Всеукраїнського з'їзду Рад від 11 грудня 1917 р. «Про організацію влади в Україні»; шостий етап – прийняття Закону СРСР

«Про загальні принципи місцевого самоврядування та місцевого господарства» від 9 квітня 1990р. та Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 7 грудня 1990 р.

Підрозділ 1.3. – *«Сучасні адміністративно-правові підходи до визначення поняття і змісту місцевого самоврядування»* – присвячений дослідженню та комплексному аналізу правового закріплення основних термінів понятійно-категоріального апарату інституту місцевого самоврядування.

Дисертант розробив нові адміністративно-правові підходи до визначення в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» змісту таких багатогранних понять, як місцеве самоврядування та орган місцевого самоврядування. Автор формулює деякі пропозиції щодо коригування законодавства України про місцеве самоврядування. Зокрема, пропонується вилучити визначення поняття територіальної громади з нормативного визначення поняття місцевого самоврядування, внаслідок чого поняття місцевого самоврядування визначатиметься як право та реальна здатність громадян України самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Особлива увага приділяється проблемі відсутності визначення поняття органу місцевого самоврядування у вітчизняному законодавстві. Використання цього поняття в різних нормах Основного Закону, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та низці інших нормативно-правових актів викликають доцільність сформулювати правове визначення цього поняття. Дисертант робить власну пропозицію такого визначення – «орган публічної влади, який відповідно до закону від імені і в інтересах територіальної громади під власну відповідальність здійснює управління справами місцевого значення в межах Конституції і законів України».

У підрозділі 1.4. *«Класифікація органів місцевого самоврядування та особливості їх утворення»* знаходить своє подальше дослідження питання системи органів місцевого самоврядування.

Грунтуючись на положеннях статті 140 Конституції України та статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», автор пропонує класифікувати органи місцевого самоврядування на дві групи: органи місцевого представництва (сільські, селищні, міські, районні у містах ради) та органи регіонального представництва (районні й обласні ради).

У цьому розділі піднімається також питання про доцільність визначити на законодавчому рівні чіткий перелік найменувань виконавчих органів рад. Це аргументується тим, що на практиці місцеві ради створюють свої виконавчі органи з найменуваннями, співзвучними з найменуваннями державних органів

виконавчої влади (наприклад, адміністрації – в м. Одесі, департаменти – в м. Львові тощо). У зв'язку з цим пропонується визначити перелік таких найменувань виконавчих органів рад, які б виключали можливість сплутати їх з найменуваннями органів державної виконавчої влади.

Розділ II «Особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування» складається з трьох підрозділів.

У першому підрозділі другого розділу *„Законодавче та нормативно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування”* дисертант робить спробу дослідити комплекс нормативно-правових актів щодо організації та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. При цьому, пропонується класифікувати такі нормативно-правові акти на три групи: 1) нормативні акти, що визначають загальні засади адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування; 2) нормативні акти, які регламентують порядок здійснення координації та контролю діяльності органів місцевого самоврядування; 3) нормативні акти, що закріплюють особливості правовідносин між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, управління, господарювання, а також визначають місце представницьких органів та їх виконавчих органів в системі влади і управління.

Підрозділ 2.2. – *«Компетенція органів місцевого самоврядування в сфері управління»* – містить аналіз основних засад та особливостей здійснення органами місцевого самоврядування компетенції у сфері управління.

Дисертантом сформульовано наступне визначення поняття компетенції органів місцевого самоврядування – «правова категорія, яка включає в себе визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами предмет відання, основне завдання, функції та повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, а також районних у містах, районних, обласних рад». З урахуванням положень Конституції та законів України визначено предмет відання, основні завдання та функції органів місцевого самоврядування у сфері управління.

У підрозділі встановлено, що органи місцевого самоврядування в якості суб'єкта державного управління здійснюють повноваження щодо управління економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю.

Особлива увага приділяється специфіці правового закріплення інституту делегованих повноважень. По-перше, обґрунтовується доцільність коригування нормативного визначення самого поняття «делеговані повноваження». Так, з метою чіткого уявлення кола органів місцевого самоврядування, які уповноважені законом здійснювати повноваження органів виконавчої влади, пропонується у згаданому визначенні слова «органам

місцевого самоврядування» замінити словами «виконавчим органам сільських, селищних, міських рад». По-друге, формулюється пропозиція закріпити на законодавчому рівні тимчасовий та договірний характер виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень у зв'язку з тим, що самотійність органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення стоїть під сумнівом через їх підконтрольність і підзвітність органам державної виконавчої влади в частині виконання делегованих законом повноважень. По-третє, наводяться пропозиції щодо встановлення відповідальності органів місцевого самоврядування за нездійснення чи неналежне здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. Такі пропозиції викликані низьким рівнем якості здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

У підрозділі 2.3. «*Форми і методи управлінської діяльності органів місцевого самоврядування*» досліджуються та аналізуються особливості методів і форм управлінської діяльності органів місцевого самоврядування.

Дисертантом наведено критичну оцінку загально визнаної класифікації форм управління за ознакою наявності правового ефекту на правові та неправові. Це обґрунтовується тим, що всі форми управління є адміністративно-правовими (через те, що вони перебувають під регулюючим впливом норм адміністративного права). Звідси виникає нелогічність класифікації, а саме: адміністративно-правові форми не можуть бути неправовими, оскільки вони усі є правовими (адміністративно-правовими). Враховуючи це, пропонується усі форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування (як і форми управління загалом) за ознакою наявності правового ефекту класифікувати на юридично значущі та юридично незначущі.

Так, до юридично значущих форм пропонується віднести: 1) видання нормативних актів; 2) видання ненормативних актів; 3) укладання договорів; 4) здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій. Юридично незначущими формами пропонується вважати: 1) здійснення організаційних дій та 2) виконання матеріально-технічних операцій.

Дисертантом встановлено і обґрунтовано наявність у органів місцевого самоврядування таких методів управлінської діяльності, як заохочення, переконання та примус. При цьому доведено, що реалізація методу примусу здійснюється за допомогою таких засобів, як заходи попередження, припинення та відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень.

Окрему увагу автором приділено особливостям правового регулювання такої форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування як прийняття нормативних та ненормативних актів. Зокрема, досліджено проблему неузгодженості статті 5 КУпАП та статті 43 Закону України «Про

місцеве самоврядування в Україні» зі статтею 92 Конституції, що спричинена відсутністю спільного положення про спосіб передбачення адміністративної відповідальності за порушення рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями та епізоотіями. Дану проблему пропонується вирішити шляхом доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення статтями 182-1 «Порушення рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби зі стихійним лихом» та 42-4 «Порушення рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з епідеміями», в яких визначалася б міра відповідальності за вчинені правопорушення.

З метою визначення підстав відповідальності депутатів місцевих рад за прийняття протиправних рішень сформульовано пропозицію передбачити в законі обов'язок депутатів ставити підпис на прийнятих радою рішеннях.

У підрозділі також наводяться пропозиції щодо усунення такої прогалини права як відсутність у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» правового закріплення різновидів актів, які можуть приймати голови управлінь, відділів та інших виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Розділ III «Концептуальні засади реформування органів місцевого самоврядування» складається з двох підрозділів.

Підрозділ 3.1. *«Органи місцевого самоврядування в контексті адміністративної та адміністративно-територіальної реформ»* містить дослідження проблематики втілення у життя основних чинних нормативно-правових актів, а також розробки нових законопроектів щодо проведення в Україні адміністративної та адміністративно-територіальної реформ.

Дисертант аргументує доцільність нагального розроблення механізму ефективної реалізації положень Концепції адміністративної реформи в Україні, логічним продовженням чого має стати чергове всенародне обговорення проектів закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» та прийняття найдосконалішого з них. Встановлено, що такий закон не повинен містити положення про встановлення ліміту щодо чисельності територіальної громади, оскільки це не узгоджуються з Конституцією України, яка гарантує право на місцеве самоврядування жителям будь-якого населеного пункту (за фактом наявності такого населеного пункту на географічній карті України). Майбутній закон має закріпити гарантії недопущення можливості зміни меж адміністративно-територіальних одиниць без згоди відповідних територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 3.2. *«Проблеми формування органів місцевого самоврядування в умовах політичної реформи»* викладено особливості та основні проблеми порядку формування органів місцевого самоврядування після

прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України», а також формулюються пропозиції щодо шляхів вирішення таких проблем.

Особливу увагу приділено проблематиці правового регулювання виборів депутатів Верховної Ради Автономної республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Зокрема, піднімається та аналізується недоліки призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування Верховною Радою України, питання про одночасність проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної республіки Крим, депутатів місцевих рад та виборів народних депутатів України.

У підрозділі аналізуються позитивні та негативні наслідки введення правової норми щодо проведення виборів депутатів міських, районних у містах, районних та обласних рад на пропорційній основі. Такий аналіз дозволяє стверджувати про несвоєчасність введення згаданої норми та доцільність її скасування. При відновленні мажоритарної системи виборів на місцях у громадян, які не є прихильниками жодної з політичних партій, повертається можливість бути представником відповідних територіальних громад. Також одним із наслідків скасування пропорційної основи виборів на місцях буде відновлення імперативного мандату, що призведе до можливості виборців контролювати своїх обранців, заслуховувати їх звіти про виконання передвиборної програми та відкликати у разі її невиконання.

У **висновках** дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що виявляється у правовому аналізі адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, у визначенні основних правових категорій та формулюванні пропозицій щодо вдосконалення законодавства про організацію та функціонування муніципальних органів.

1. Запропоновано внести зміни до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині правового закріплення визначень окремих понять, зокрема поняття місцевого самоврядування, під яким має розумітися гарантоване і визнане державою право громадян України, які проживають на території села, селища, міста, що є самостійними адміністративними одиницями, самостійно або під відповідальність органів чи посадових осіб місцевого самоврядування в інтересах місцевого населення вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, а також поняття територіальної громади, що має визначатися у такий спосіб: громадяни, які мають спільні інтереси, обумовлені постійним проживанням на території села, селища, міста, та безпосередньо або через органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення в межах законів України та власної фінансово-економічної

бази. Окрім цього, обґрунтовано необхідність закріплення в статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначення поняття органу місцевого самоврядування та сформульовано авторський варіант такого визначення: орган публічної влади, який відповідно до закону від імені і в інтересах територіальної громади під власну відповідальність здійснює управління справами місцевого значення в межах Конституції і законів України.

2. Внаслідок відсутності єдиного підходу до найменування виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та співзвучність використовуваних на практиці найменувань окремих виконавчих органів рад (наприклад адміністрації у м. Львові) сформульовано пропозицію визначити на законодавчому рівні чіткий перелік найменувань створюваних місцевими радами виконавчих органів.

3. Запропоновано класифікувати нормативно-правові акти, якими закріплюються засади організації та управлінської діяльності цих органів, на три групи у залежності від предмету регулювання. Першу групу в даній класифікації становлять нормативні акти, що визначають загальні засади адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. До другої групи належать нормативні акти, які деталізують порядок здійснення координації та контролю діяльності органів місцевого самоврядування. І третю групу складають нормативні акти, що закріплюють особливості правовідносин між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, управління, господарювання, а також визначають місце представницьких органів та їх виконавчих органів у системі влади й управління.

4. Сформульовано нові підходи до визначення поняття компетенції органів місцевого самоврядування, під яким розуміється правова категорія, що містить у собі визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами предмет відання, основне завдання, функції та повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, а також районних у містах (у разі їх створення), районних, обласних рад.

5. На підставі аналізу законодавства України встановлено, що органи місцевого самоврядування в якості суб'єкта державного управління здійснюють повноваження щодо: управління економікою (об'єктами комунальної власності, промисловістю, агропромисловим комплексом, будівництвом і житлово-комунальним господарством, комунікаціями, використанням і охороною природних ресурсів, торгівлею, фінансами, а також розглядають справи про адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві, житлово-комунальному господарстві, в галузі торгівлі); управління соціально-культурним будівництвом (освітою і наукою, охороною здоров'я населення, культурою, фізичною культурою, спортом і туризмом, у справах сім'ї та

молоді, у сфері соціального захисту населення, а також розглядають справи про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я); управління адміністративно-політичною діяльністю (обороною, юстицією, внутрішніми справами, надзвичайними ситуаціями та безпекою).

6. З метою чіткого уявлення кола органів місцевого самоврядування, які уповноважені законом здійснювати повноваження органів виконавчої влади, пропонується у визначенні поняття делегованих повноважень слова «органам місцевого самоврядування» замінити словами «виконавчим органам сільських, селищних, міських рад». Окрім зазначеного, для повного забезпечення принципу самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення пропонується закріпити на законодавчому рівні тимчасовий та договірний характер виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

7. З метою підвищення якості здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень пропонується передбачити відповідальність органів місцевого самоврядування за нездійснення чи неналежне здійснення таких повноважень. Як варіант політичної відповідальності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад за нездійснення ними делегованих повноважень пропонується розглянути закріплення на законодавчому рівні можливості органів виконавчої влади з відповідною аргументацією ставити перед сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради питання про звільнення керівників відповідних виконавчих органів ради.

8. Проведено класифікацію форм та методів діяльності органів місцевого самоврядування на тих самих підставах, на яких проведено загальновизнану класифікацію форм та методів державного управління. Це обґрунтовується віднесенням органів місцевого самоврядування до кола органів, що здійснюють державне управління. При цьому піддана критиці загальновизнана в науці адміністративного права класифікація форм управління на правові та неправові за ознакою наявності правового ефекту. Натомість формулюється пропозиція класифікувати усі форми управління (в тому числі і форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування) на юридично значущі та юридично незначущі.

9. Аргументовано доцільність закріпити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Кодексі України про адміністративні правопорушення спільне положення про єдиний спосіб передбачення адміністративної відповідальності за порушення рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями та епізоотіями. При цьому пропонується доповнити КУпАП статтями 182-1 «Порушення рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби зі

стихійним лихом» та 42-4 «Порушення рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з епідеміями», в яких визначалася б міра відповідальності за вчинені правопорушення.

10. Запропоновано концептуальні засади, на основі яких має базуватися майбутній Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України», положення якого мають враховувати: аналіз історичних даних щодо змін адміністративно-територіального устрою; дослідження сіток відомчого поділу держави; порівняння та аналіз існуючих схем галузевого та інтегрованого економічного, соціального та інших видів районування; особливості урбаністичних процесів; аналіз соціально-культурної забезпеченості міст різного рангу для виконання функцій адміністративних центрів у вузлових районах та ін.

11. Аргументовано, що в контексті проведення політичної реформи видається необхідним: а) скасувати пункт 30 частини першої статті 83 Конституції України та передати повноваження щодо призначення чергових та позачергових виборів депутатів місцевих рад Центральній Виборчій Комісії; б) розмежувати в часовому просторі вибори народних депутатів України та вибори депутатів місцевих рад; в) скасувати пропорційну систему на місцевих виборах; г) передбачити граничну кількість голосуючих на одній виборчій ділянці, яка дозволяє оптимально провести процедуру виборів (900-1000 виборців); вписати в Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» повний перелік підстав дострокового припинення повноважень виборчих комісій і право дострокового припинення повноважень виборчих комісій закріпити виключно за судами.

Основні положення дисертації викладено в таких публікаціях автора:

У наукових фахових виданнях:

1. *Журавель Я.В.* Щодо питання про участь негромадян у здійсненні місцевого самоврядування в Україні // *Право України.* – 2006. – № 7. – С.45-48.
2. *Журавель Я.В.* Класифікація органів місцевого самоврядування // *Підприємництво, господарство і право.* – 2007. – № 4. – С.61-64.
3. *Журавель Я.В.* Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування // *Підприємництво, господарство і право.* – 2007. – № 5. – С.113-116.
4. *Журавель Я.В.* Проблеми призначення виборів до органів місцевого самоврядування // *Підприємництво, господарство і право.* – 2007. – № 8. – С.111-114.

5. *Журавель Я.В.* Сучасні адміністративно-правові підходи до визначення поняття «орган місцевого самоврядування» // Юридичний журнал. – 2007. – № 7-8 (61). – С.133-135.

6. *Журавель Я.В.* Особливості законодавчого закріплення поняття «місцеве самоврядування» // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2006. – № 3. – С. 22-26.

7. *Журавель Я.В.* Місцеве самоврядування в аспекті конституційної реформи // Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку. Збірник тез наукових доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів та аспірантів від 25 березня 2005 року. Луцьк: РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2005. – С. 110-112.

8. *Журавель Я.В.* Особливості правового закріплення різновидів виконавчих органів рад // Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку. Збірник тез наукових доповідей за матеріалами III Міжнародної науково-практичної конференції, м. Луцьк, 23-24 березня 2007 р. / Уклад. М.Л. Варченко, Н.М. Гончарова, В.В. Мачуха, С.С. Савич, І.Ф. Урина. – Луцьк, 2007. – С.96.

9. *Журавель Я.В.* Особливості виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень // Перспективи та проблеми адміністративної реформи в Україні: тези доповідей Всеукраїнської конференції з адміністративного права, м. Запоріжжя, 1-2 березня 2007 року / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломєць. – Запоріжжя: ЗНУ, 2007. – С. 40-41.

АНОТАЦІЯ

Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. - Інститут законодавства Верховної Ради України – Київ, 2007.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню особливостей адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в Україні. Робота містить пропозиції щодо комплексного вирішення проблем теоретичного та практичного характеру. У ній проаналізовано правові норми, якими закріплюються визначення ключових понять дослідження (місцевого самоврядування, представницького органу місцевого самоврядування та ін.) і викладено власні пропозиції щодо їх уточнення. Пропонується закріпити на законодавчому рівні визначення поняття органу місцевого самоврядування.

У роботі досліджені класифікація органів місцевого самоврядування та особливості порядку їх формування. Розглянуто проблемні питання щодо правового регулювання та реалізації закріпленої за муніципальними органами компетенції, а також проведено класифікацію та вивчено особливості методів і форм їх управлінської діяльності. Визначено комплекс організаційно-правових заходів щодо посилення ролі органів місцевого самоврядування в умовах адміністративної, адміністративно-територіальної та політичної реформ в Україні.

Ключові слова: орган місцевого самоврядування, адміністративно-правовий статус, управлінська діяльність, компетенція, форми і методи управлінської діяльності, адміністративна реформа.

АННОТАЦІЯ

Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоуправління. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Институт законодательства Верховной Рады Украины – Киев, 2007.

Диссертация является первой комплексной работой, посвященной исследованию и анализу особенностей административно-правового статуса органов местного самоуправления в Украине.

Работа состоит из вступления, трёх разделов, выводов и списка используемых литературных и нормативных источников.

В первом разделе «Органы местного самоуправления как форма совершения народовластия в Украине» освещено современное состояние научной разработки проблематики административно-правового статуса органов местного самоуправления, исследованы исторические документы, на основании которых проведена периодизация процесса становления и развития административно-правового статуса органов местного самоуправления. Проанализированы существующие и предложены новые административно-правовые подходы к определению понятий местного самоуправления и органа местного самоуправления. Сформулированы предложения к усовершенствованию классификации органов местного самоуправления.

Во втором разделе «Особенности административно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления» рассмотрены проблемные вопросы правового регулирования процесса организации и функционирования органов местного самоуправления, проведена классификация законодательных и подзаконных актов о местном самоуправлении. Предложены изменения в существующем правовом

определении понятия делегированных полномочий, а также сформулированы авторские определения понятия формы управленческой деятельности органов местного самоуправления и понятия метода управленческой деятельности органов местного самоуправления. Исследованы проблемы и особенности реализации органами местного самоуправления делегированных полномочий, а также предложены пути их решения. Проанализированы и изучены формы и методы управленческой деятельности органов местного самоуправления.

Раздел III «Концептуальные основы реформирования органов местного самоуправления». Определён комплекс организационно-правовых мероприятий по усилению роли органов местного самоуправления в условиях административной, административно-территориальной и политической реформ в Украине.

Ключевые слова: орган местного самоуправления, административно-правовой статус, управленческая деятельность, компетенция, формы и методы управленческой деятельности, административная реформа.

ABSTRACTS

Yaroslav V. Zhuravel. *Administrative and legal status of local self-government bodies.* – Manuscript.

Thesis for a Candidate degree in the field of Law Sciences. Specialty 12.00. 07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Informational Law. Institute for legislation of the Verkhovna Rada (Parliament) of Ukraine - Kyiv, 2007.

The present thesis is devoted to a complex study of some peculiarities of administrative and legal status enjoyed by local self-governmental bodies in Ukraine. The author of the scientific research offers some complex ways enabling to solve existing problems of both a theoretical and practical character. There have been analyzed the legal norms embodying the key research notions, such as «local self-government», «local self-government bodies» etc, and suggested the ways of refining the mentioned above notions, as well as offered the notion «local self-government body» being introduced in the current legislation.

The given work studies the classification of local self-government bodies together with some specific features of their formation procedure. There have been revealed the problems concerning legal regulation and realization of the powers assigned to municipal authorities, as well as classified and studied specific methods and norms of their managerial activity. The author determines the range of organizational and legal measures aiming to enhance the local self-government bodies' role under administrative, administrative and territorial, as well as political reforms in Ukraine.

Key words: local self-government body, administrative and legal status, managerial activity, powers, forms and methods of managerial activity, administrative reform.