Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України
Тернопільський національний економічний університет
Юридичний факультет
Кафедра цивільного права і процесу

Зарудна Яна Олександрівна

ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД

Спеціальність: 7.03040101 – Цивільно-правова

Дипломна робота за освітньо-кваліфікаційним рівнем “спеціаліст”

Студентка групи ПРцсз – 53
Я.О. Зарудна
_____
(підпис)

Науковий керівник
К.ю.н., доц. Н.С. Наулік
_____
(підис)

Дипломну роботу допущено
до захисту
“___”_____2012 р.

Зав. кафедри
Слома В.М._____
(прізвище, ініціали) (підпис)

Тернопіль – 2012

ЗМІСТ

Вступ 3

Розділ 1 Теоретичні аспекти основ організації і діяльності місцевих рад в Україні.....8

1.1. Поняття основ організації і діяльності місцевих рад 8

1.2. Юридичне закріплення основ організації і діяльності місцевих рад 22

Розділ 2 Загальна характеристика основ організації і діяльності місцевих рад в Україні.....50

2.1. Правова основа організації і діяльності місцевих рад: сучасний стан і перспективи розвитку 50

2.2. Матеріальна і фінансова основи організації і діяльності місцевих рад: склад, порядок формування та шляхи удосконалення 62

Висновки 85

Перелік використаних джерел.....89

ВСТУП

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

Актуальність наукового осмислення „основ організації і діяльності місцевого самоврядування” на сучасному етапі ще більш посилюється з огляду на необхідність здійснення другої фази конституційної реформи, що полягає в оптимізації територіальної організації влади і здійсненні муніципальної реформи. Адже одним з головних підсумків означених реформ має бути зміцнення ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, надання йому необхідних засобів для ефективного вирішення питань місцевого значення і водночас для успішного виконання делегованих державою функцій і повноважень.

Метою дослідження є наукове обґрунтування цілісної концепції основ організації й діяльності місцевих рад в Україні, а також дослідження їх правового

закріплення в умовах реформування суспільства і держави.

Виходячи з поставленої мети, у дипломній роботі вирішуються наступні ***завдання***:

- запропонувати авторське визначення основ організації і діяльності місцевих рад, з'ясувавши їх сутнісні ознаки;

- з'ясувати видове розмаїття основ організації і діяльності місцевих рад, сформулювати авторські визначення кожного з видів основ;

- проаналізувати стан чинного законодавства України на предмет закріплення основ організації і діяльності місцевих рад, сформулювати конкретні пропозиції щодо його удосконалення;

- визначити головні напрямки розвитку кожного з видів основ організації і діяльності місцевих рад в Україні.

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

Предметом дослідження є юридична природа основ організації і діяльності місцевих рад, їх зміст, видове розмаїття, закріплення у вітчизняному та зарубіжному законодавстві, а також їх сучасний стан і перспективи розвитку.

Методи дослідження. Методологічною основою дипломної роботи є філософський діалектико-матеріалістичний підхід, що передбачає з'ясування сутності та змісту основ організації і діяльності місцевих рад як явищ реальної дійсності в їх динаміці, постійному розвиткові та взаємозв'язку з іншими політико-правовими явищами. Системно-структурний метод дозволив визначити роль і місце основ у складному процесі організації і діяльності місцевих рад, з'ясувати сутнісні ознаки основ, виокремити види основ та здійснити їх класифікацію. Еволюція юридичного закріплення основ організації і діяльності місцевих представницьких органів влади в Україні та закордоном вивчалася за допомогою історико-правового методу. Порівняльно-правовий метод

застосовувався для того, щоб дослідити тотожні чи близькі за змістом основи організації і діяльності місцевих рад у різних країнах, окреслити пріоритетні напрямки їхнього розвитку в майбутньому, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України. Логіко-семантичний метод надав можливість сформулювати рекомендації для внесення змін і доповнень до тексту окремих норм вітчизняного законодавства.

Теоретична основа роботи представлена науковими положеннями провідних вчених у сфері теорії та історії держави і права, конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового права, державного будівництва та місцевого самоврядування, державного (конституційного) права зарубіжних країн, які досліджували сутність місцевого самоврядування, порядок формування, організаційну структуру, функції та компетенцію його органів. В роботі представлені позиції українських вчених-юристів, які зробили істотний внесок у розробку досліджуваної тематики, зокрема М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Ю. П. Битяка, О. М. Бориславської, М. П. Воронова, А. З. Георгіци, І. В. Дробуш, В. П. Колісника, А. М. Колодія, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, П. М. Любченка, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, В. О. Серьогіна, С. Г. Серьогіної, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, І. С. Щебетун, О. Н. Ярмиша та інших.

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

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає в тому, що в ньому здійснено комплексний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку основ організації й діяльності місцевих рад, визначено чинники, які впливають на стан основ, їх динаміку, запропоновано нові підходи до класифікації основ. На

захист виносяться нові та такі, що містять окремі елементи нововведення, положення:

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

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

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

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

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

населення відповідної території; визначено стратегічні напрямки удосконалення фінансової основи організації і діяльності місцевих рад;

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

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

Структура і обсяг дипломної роботи обумовлена предметом, метою та завданнями дослідження. Робота складається із вступу, двох розділів, що містять чотири підрозділи, висновку та переліку використаних джерел Повний обсяг дипломної роботи складає 100 сторінок, перелік використаних джерел (110 найменувань).

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОСНОВ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ

1.1. Поняття основ організації і діяльності місцевих рад

Муніципально-правова наука в Україні перебуває на етапі становлення і, як будь-яка нова система знань, інтенсивно накопичує й удосконалює свій понятійний апарат. Це стосується не лише спеціальної термінології, але й базових наукових категорій. В епоху радикальних змін суспільного і державного ладу, оновлення всіх сфер суспільного життя у так званих „транзитних" (перехідних) суспільствах політико-правові процеси нерідко випереджають темпи розвитку юридичної науки. Законодавець іноді запроваджує у нормативно-правову матерію таку термінологію, зміст якої для науковців та практиків залишається далеко не однозначним. Таким чином, політико-правове життя надає додаткових стимулів для наукових пошуків, „підштовхує" дослідників, а іноді навіть спрямовує їх у певне русло. Одним з яскравих прикладів цього може бути ситуація з терміном „основи місцевого самоврядування", який з політичної риторики легко й невимушено перейшов до чинного законодавства, не маючи під собою істотного науково-теоретичного підґрунтя.

Появі й широкому застосуванню терміну „основи місцевого самоврядування" значною мірою сприяло те, що муніципальне право в Україні почало формуватися в межах не адміністративного, як у переважній більшості країн континентальної Європи (Німеччині, Польщі, Франції тощо), а конституційного права. Це було зумовлено тим, що становлення місцевого самоврядування як самостійної підсистеми публічної влади в нашій країні було не стільки результатом еволюційних процесів оптимізації управління на місцях, скільки підсумком революційної трансформації політичної системи. Відповідно термін „основи", який широко використовується в конституційному праві з огляду на специфіку предмета правового регулювання („основи конституційного ладу",

„основи правового статусу людини і громадянина” тощо), цілком природно „перейшов” і на сферу муніципального управління.

Уперше на законодавчому рівні „основи” отримали регламентацію у Законі СРСР „Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР” (1990 р.), що вже втратив чинність. Розділи II і III його мали назву відповідно „Економічна основа місцевого самоврядування” і „Фінансова основа місцевого самоврядування” [26]. За часів незалежності України вироблені радянською юридичною наукою положення щодо основ місцевого самоврядування були відтворені без суттєвих змін. Так, у Конституційному Договорі між Верховною Радою України та Президентом України (1995 р.) містилася вказівка на територіальну та матеріально-фінансову основи місцевого самоврядування, однак не розкривався зміст цих понять [52]. Чинна Конституція України (1996 р.) теж не дає визначення основ місцевого самоврядування, обмежуючись їх переліком (ст. 142), але поряд з основами вона широко застосовує дефініцію „засади”. Наприклад, п. 15 ст. 92 проголошує, що виключно законами України визначаються засади місцевого самоврядування [54]. Аналогічний підхід простежується і в Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні” [33].

Деякі автори використовують поняття „основи місцевого самоврядування” та похідні від нього („територіальні основи”, „економічні основи” та ін.), взагалі не вдаючись до будь-яких визначень, як аксіоматичні, цілком зрозумілі й загальновизнані [47, 106, 153; 66, 205, 407 ; 67 ; 90, 22-27]. Ті ж автори, які наважуються формулювати власні визначення основ місцевого самоврядування, виявляють суттєві розбіжності у пропонованих дефініціях і навіть принципових підходах до них.

Майже всі представники позитивно-правового підходу до визначення поняття „основи місцевого самоврядування” розрізняють чотири групи основ: правові, організаційні, територіальні та економічні (матеріальні і фінансові). При цьому вони залишають поза увагою співвідношення між правовими та іншими

видами основ, не помічаючи разючої суперечності, яку породжує обстоюваний ними підхід. Адже, якщо пристати до думки, що „основи місцевого самоврядування” це певний комплекс (чи система) правових норм, то комплексами (підсистемами) норм є й всі похідні від цього поняття. У такому випадку поняття „основи місцевого самоврядування” і „правові основи місцевого самоврядування” виявляються тотожними, а всі інші похідні („економічна основа”, „територіальна основа” тощо) поглинаються поняттям „правові основи”, стаючи його змістовними елементами. Проте згадані автори використовують терміни „правові основи”, „територіальні основи”, „економічні основи” як однопорядкові, чим порушується логічне співвідношення між термінами.

К. С. Шугріна вважає, що основи місцевого самоврядування покликані забезпечити: самостійність діяльності населення в управлінні місцевими справами, незалежність та невтручання з боку органів державної влади, створити умови для ефективного вирішення питань, що виникають на місцевому рівні [107, 83]. Основний недолік такого визначення – трактування основ як свого роду функції гарантування місцевого самоврядування, підміна конституційних та інших гарантій. Організаційний характер основ простежується лише відносно ефективності дії рішень органів місцевого самоврядування, не враховуючи організаційні питання функціонування місцевого самоврядування, що свідчить про необхідність більш конкретного вивчення питання його основ.

Аналіз розглянутих підходів свідчить про їх розмаїття і певну протилежність. Вони віддзеркалюють множинність підходів до розуміння права та політико-правових явищ. Від того, прихильником якої концепції є науковець, залежить загальний підхід до визначення змісту всієї системи основ організації та діяльності місцевого самоврядування й кожного окремого його суб’єкта. Прибічники соціологічної школи вважають за необхідне розглядати право не інакше, як „у дії”, у процесі його застосування, і відповідно розуміють під правом сукупність правовідносин, у тому числі „фактичний спосіб діяльності” органів

публічної влади та їх посадових осіб, незалежно від ступеня їх впорядкування формально визначеними нормативними приписами [99, 134]. Звісно, що при такому підході й основи місцевого самоврядування як правове явище теж розглядаються через призму правовідносин. Послідовники позитивістського підходу, навпаки, стверджують, що право – це, насамперед, система загальнообов'язкових норм, правил поведінки і про основи місцевого самоврядування як політико-правове явище можна вести мову тільки тоді, коли вони формально закріплені. З урахуванням згаданих концепцій праворозуміння основи можна класифікувати на матеріальні (фактично існуючі в політико-правовій практиці) та формальні (декларовані у правових актах).

Не викликає сумнівів, що першочергове практичне значення для правової системи України має визначення основ місцевого самоврядування (в тому числі – й організації та діяльності місцевих рад) саме через сукупність правових норм, оскільки воно повністю відповідає її конституційним принципам. Відповідно до положень ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [54]. Іншими словами, якщо не буде прийнятої у встановленому порядку норми права, яка б регламентувала конкретні дії суб'єктів місцевого самоврядування (наприклад місцевих рад), встановлювала їх територію чи склад матеріально-фінансових ресурсів, не буде і правового механізму діяльності цих органів. У даному аспекті правове закріплення основ місцевого самоврядування є необхідною передумовою того, що при використанні наданих ресурсів відповідні органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діятимуть у межах законності й правового порядку.

Безперечно, що основи мають бути реальними, існувати об'єктивно, а не лише закріплюватися у нормах права. На практиці доволі часто задекларованe не відповідає дійсності. Тому умови та можливості ефективного функціонування

місцевого самоврядування на практиці обов'язково проявляються у правовідносинах, спрямованих на реалізацію декларованих основ.

За своїм змістом такі правовідносини відображають динамічну сторону основ організації й діяльності місцевого самоврядування, чий суб'єктний склад включає як певних суб'єктів системи місцевого самоврядування, так і будь-яких суб'єктів приватного та публічного права. Взаємодія між ними стосується обігу муніципальних ресурсів, отже, й об'єктний склад обмежений ресурсними можливостями для здійснення ефективної діяльності місцевого самоврядування.

У межах інтегративного підходу основи місцевого самоврядування пропонується розглядати як закріплену законодавством систему об'єктивних умов існування місцевого самоврядування, що виявляються у суспільному житті у вигляді ресурсного потенціалу суб'єктів місцевого самоврядування.

При цьому ще раз варто наголосити на тому, що основи місцевого самоврядування існують у реальності; це найважливіші ключові явища суспільного життя, що виступають як базові фактори тих суспільних відносин, на яких і зводиться будівля місцевого самоврядування. Вже зазначалося, що вирізняють територіальні, організаційні, правові та економічні (матеріально-фінансові) основи. Власне, така класифікація основ місцевого самоврядування відображена і в чинному Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні".

Під територіальними основами розуміють території (соціогеографічні простори), де здійснюється місцеве самоврядування; під організаційними – структурно-функціональну організацію місцевого самоврядування; під правовими – систему юридичних норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з організацією та здійсненням місцевого самоврядування; під економічними – комунальну власність та інші матеріально-фінансові ресурси, що є у розпорядженні суб'єктів місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення.

Проблематика обґрунтування „основ" і з'ясування їх найважливіших ознак

не є новою. У різних формах ці питання можна зустріти у роботах як багатьох науковців радянських часів, так і сучасних державознавців. При цьому головна увага традиційно приділяється проблемі конституційних основ місцевих органів публічної влади. Так, ще Р. С. Павловський піднімав важливу проблему конституційного закріплення основ організації й діяльності місцевих рад, під якими він розумів „втілені в нормах Конституції принципи, положення та приписи, що комплексно регулюють найважливіші питання утворення та функціонування рад, їх органів управління" [74, 16]. Близьке до цього визначення дають М. В. Пітцик і В. В. Кравченко, зазначаючи, що „норми-принципи Конституції України, які закріплюють найважливіші відносини, що виникають у процесі організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні, зокрема, територіальну організацію місцевого самоврядування, порядок та форми його здійснення, порядок формування та використання комунальної власності, гарантії самоврядних прав територіальних громад становлять конституційно-правові основи місцевого самоврядування" [81, 38]. Р. Р. Сіддіков, розглядаючи проблему реформування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, наполягає на необхідності створення конституційних, правових, соціально-економічних, фінансових та організаційних передумов, які дозволять забезпечити реальну самостійність та відповідальність органів місцевого самоврядування, їх ефективну діяльність в інтересах населення території [92, 2]. А. М. Колодій і А. Ю. Олійник до конституційних основ місцевого самоврядування відносять „матеріальні та процесуальні конституційні норми та інститути, які закріплюють порядок організації і функціонування органів місцевого самоврядування, а також процесуальні конституційні правовідносини, що регулюються названими нормами" [48, 12]. О. М. Бориславська вважає, що конституційно-правові основи місцевого самоврядування – це „юридичні норми Конституції України, що визначають основоположні відносини у сфері функціонування місцевого самоврядування і на яких базується усе правове

регулювання місцевого самоврядування в Україні” [6, 34].

Означені вище погляди в цілому вкладаються у межі традиційного для вітчизняної юридичної науки підходу, коли термін „конституційні основи” розглядається як певна система конституційно-правових норм загального характеру, що закріплюють найсуттєвіші юридичні параметри того чи іншого політико-правового явища („конституційні основи правового статусу особи”, „конституційні основи економічної системи” тощо).

Останнім часом набули поширення спроби кореляції основ місцевого самоврядування із засадами конституційного ладу. Так, В. В. Пилін вважає, що аналогічно засадам конституційного ладу основи місцевого самоврядування повинні застосовуватись, у першу чергу, для відображення найважливіших вихідних начал, вирішуючи головні питання місцевого самоврядування, що визначають його сутність [87, 77]. Таким чином, згаданий російський автор фактично ототожнює основи місцевого самоврядування з фундаментальними політико-правовими принципами і відносить їх до „головних механізмів конструкції права”. При цьому він посилається на особливості правового закріплення устоїв суспільства нормами, які відрізняються високим ступенем нормативної сконцентрованості: нормами-принципами, нормами-цілями, нормами-дефініціями, установчими нормами [87, 79].

Представлені у спеціальній літературі позиції свідчать про важливість і необхідність відмежування поняття „основи місцевого самоврядування” від близьких до нього чи суміжних понять, насамперед від таких, як „засади”, „принципи” та „гарантії” місцевого самоврядування.

Основи місцевого самоврядування відрізняються від принципів за своєю юридичною природою та цільовим призначенням, адже останні належать до сфери правової ідеології; це певна система базових політико-правових ідей, що стосуються даної підсистеми публічної влади. Основи ж є явищами матеріального світу, вони існують поза межами правової ідеології, хоч і зазнають істотного

впливу з її боку. Принципи місцевого самоврядування виконують роль узагальненого ідеологічного орієнтиру, тоді як основи виступають як ресурсний потенціал відповідних суб'єктів. Водночас поняття „принципи" й „основи" місцевого самоврядування частково перетинаються між собою. Адже, принципи місцевого самоврядування отримують об'єктивацію, „матеріалізуються" у позитивному праві у вигляді спеціальних норм декларативного характеру (норм-принципів) і як такі становлять невід'ємну частину правової основи місцевого самоврядування. І в цьому випадку абстрактні орієнтири перетворюються на правові знаряддя здійснення муніципальної влади.

Відмінність між принципами та основами місцевого самоврядування має й формально-правове відображення, оскільки сам законодавець „розводить" ці терміни по різних структурних підрозділах Закону „Про місцеве самоврядування в Україні": основні принципи лаконічно сформульовані у ст. 4 Розділу І, тоді як основи докладно розкриті у Розділах ІІ (організаційно-правова основа) і ІІІ (матеріальна і фінансова основа) [33].

Аналогічне діалектичне співвідношення спостерігається й між основами та засадами місцевого самоврядування. Терміну „засада" в українській мові відповідають кілька семантичних значень: 1) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 2) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду; 3) спосіб, метод здійснення чого-небудь [93, 300-301]. Якщо взяти до уваги, що принцип – це об'єктивна закономірність, притаманна будь-якому суспільно-політичному явищу, сформульована у вигляді певної ідеї чи правила, то стане цілком зрозуміло, чому більшість науковців у галузі конституційного права схильні до ототожнення засад та принципів [55, 89; 63, 23]. На нашу думку, синонімічне застосування цих термінів є обґрунтованим з юридичної точки зору, оскільки як засади, так і принципи визначають певні керівні начала.

Поряд із тим слід зазначити, що застосоване у наукових роботах

аксіоматичне бачення тотожності понять „засади” і „принципи” щодо місцевого самоврядування [6, 12] потребує додаткового аналізу. На наш погляд, засади певною мірою „перетинаються” із правовими принципами, оскільки також виступають як вихідні, керівні ідеї, відображені в позитивному праві, однак відрізняються притаманними ним особливостями. Так, засади місцевого самоврядування – це ідеї більш високого порядку, ніж ті, що закріплені у ст. 4 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”. Засади вирізняються більшим ступенем формалізації і посідають проміжне місце між загальними засадами конституційного ладу і загальними принципами місцевого самоврядування.

Як і перші, останні отримують конституційне закріплення; проте вони перебувають у стані деякої залежності від засад конституційного ладу, позбавлені притаманного ним ступеня абстрактності та універсальності. Засади місцевого самоврядування є, по суті, відображенням засад конституційного ладу України через призму предмета муніципального права, їх конкретним проявом у специфічній сфері суспільних відносин. Наприклад, загальний принцип визнання міжнародно-правових стандартів, що є складовою частиною засад конституційного ладу України, в муніципальному праві постає як визнання міжнародно-правових стандартів щодо організації та діяльності місцевого самоврядування, а принцип народного суверенітету – як визнання територіальної громади первинним суб’єктом місцевого самоврядування.

Спроба всебічного аналізу поняття „основи”, як самостійного, специфічного для галузі муніципального права терміна, викликає також необхідність аналізу його співвідношення з дефініцією „гарантії місцевого самоврядування”, яка охоплює всю сукупність умов та засобів, що забезпечують реалізацію та правовий захист прав місцевого самоврядування [59, 529]. Гарантії являють собою систему правових засобів, встановлених законами, статутами місцевих рад для забезпечення належного здійснення місцевого самоврядування [87, 439].

Деякі науковці дають визначення гарантій місцевого самоврядування як

„економічних, політичних, духовних засад суспільства і держави, що створюють реальні можливості для стимулювання, розвитку і виконання завдань та функцій місцевого самоврядування” [108, 557]. У науковій літературі є погляди щодо ототожнення основ організації і діяльності місцевих рад та їх гарантій [62, 90]. Однак такі підходи не сприяють з’ясуванню сутності цих явищ і підвищенню чіткості юридичної термінології, а, навпаки, вносять елемент невизначеності й породжують певну синонімічність понять „основи” і „гарантії”.

На нашу думку, ці поняття слід розмежовувати, керуючись їх цілеспрямуванням. Гарантії відрізняються від основ тим, що за головну мету мають забезпечення реалізації і захисту прав місцевого самоврядування. Основи ж мають позначити те головне, на чому ґрунтується організація і діяльність місцевого самоврядування, умови та засоби ефективного здійснення відповідними суб’єктами своїх завдань і функцій. Якщо основи місцевого самоврядування – це його ресурсний потенціал, то гарантії є системою заходів, необхідних для того, щоб цей ресурсний потенціал був використаний якомога ефективніше. Зокрема, для нормального функціонування представницьких органів місцевого самоврядування слід створити такий стан, коли б самі основи, в першу чергу, отримали гарантування. Державні гарантії, вважає Б. Калиновський, – це встановлені законом засоби забезпечення, дотримання, виконання, застосування і використання конституційних та інших норм права органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими посадовими особами [42, 15-18].

Гарантії забезпечують процес реалізації права на місцеве самоврядування та його захист. Вони мають компенсаторний характер, тобто спрямовані на те, щоб мінімізувати вплив зовнішніх негативних факторів на функціонування відповідного суб’єкта, послабити дію „агресивного середовища”. Основи ж не є засобом захисту будь-якого права чи його виконання, а сприяють процесу організації місцевого самоврядування, створюють належні умови для його розвитку, спрямовуючи організацію й діяльність відповідних суб’єктів (у тому

числі й місцевих рад) у напрямку підвищення їх ефективності. Отже, якщо гарантії є способами усунення перешкод для оптимального функціонування місцевого самоврядування, то основи – це ті умови й ресурси, без яких місцеве самоврядування є взагалі неможливим, це його „середовище існування”.

Слід звернути увагу на те, що окремі основи місцевого самоврядування, точніше, якісні показники цих основ, взаємодіють з певними гарантіями. Наприклад, одними з юридичних гарантій місцевого самоврядування є процесуально-правові гарантії, тобто наявність розвиненої системи процесуальних норм, які визначають чіткий порядок реалізації права територіальних громад на місцеве самоврядування. При цьому відповідні процесуальні норми, звісно, є складовою частиною правової основи місцевого самоврядування.

У сучасній науці державного будівництва і місцевого самоврядування поняття „основи місцевого самоврядування” використовуються переважно в організаційно-правовому аспекті, тобто з точки зору організації і діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Цей шлях обрало й вітчизняне конституційне законодавство, що регулює відносини в сфері місцевого самоврядування. Адже, розділи II і III Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”, що називаються відповідно „Організаційно-правова основа місцевого самоврядування” та „Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування”, складаються зі статей, де послідовно розкриваються найбільш суттєві риси організації роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування, тобто дається загальна характеристика потенційних можливостей певних суб’єктів муніципальної влади, їх внутрішньої будови та функціонування. При цьому ті чи інші види основ (організаційні, правові, економічні) розкриваються як певний ресурсний потенціал відповідних суб’єктів для вирішення питань місцевого значення та інших, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Організаційно-правовий підхід до розуміння основ місцевого

самоврядування відзначається раціональністю і прагматизмом, оскільки орієнтує політико-правову теорію і практику на підвищення ефективності муніципальної влади, створює міцний причинно-наслідковий зв'язок між об'єктивними потребами територіальних громад, реально існуючою системою місцевого самоврядування й очікуваними результатами функціонування цієї системи.

„Основи організації і діяльності місцевих рад" як категорія, що є предметом аналізу в межах даного дипломного дослідження, є похідною від поняття „основи місцевого самоврядування" і співвідноситься з ним, як особливе до загального. Це означає, що за обсягом, вона охоплює лише окремих суб'єктів системи місцевого самоврядування – місцеві ради, також застосовуючи організаційно-правовий підхід. Відповідно йдеться не про основи місцевих рад взагалі, а про основи їх організації та діяльності. Таким чином вдається охопити як статичні, так і динамічні аспекти їх існування, встановити ресурсні умови не лише для їх створення й структурування, але й для функціонування, реального вирішення питань місцевого значення.

Окремі представники конституційно-правової науки основи місцевих рад визначають як „сформульовані правовими нормами принципові основи стану (положення) означеного суб'єкта у суспільних відносинах, що означає керівну роль права в регулюванні діяльності місцевих рад, коли воно покликане створити фундамент організації і діяльності, відобразити політико-юридичну характеристику учасника відносин, його призначення, здійснювані ним функції, юридичні та організаційні форми, за допомогою яких він діє" [1, 7]. У даному формулюванні поняття „основи" корелюється не з організацією роботи представницьких органів, а з їх правовим положенням і має акцентувати увагу на юридичних параметрах, які найбільш повно відображають становище даного роду суб'єктів у правовідносинах. Отже, йдеться про основи правового статусу місцевих рад, а не про основи їх організації та діяльності.

В організаційно-правовому аспекті основи місцевих рад орієнтовані на практику, тобто на динамічні аспекти їх існування. Адже здійснення представницькими органами місцевого самоврядування закріплених за ними

функцій і повноважень, реальна участь у публічних правовідносинах вимагає певних ресурсів – правових, матеріальних, організаційних тощо. При цьому всі необхідні ресурси мають бути чітко передбачені законодавством, бо існує величезний ризик свавілля, корупції, потурання прав і свобод громадян тощо.

Основам організації та діяльності місцевих рад притаманна низка суттєвих ознак. По-перше, як умови, можливості і засоби функціонування представницьких органів місцевого самоврядування вони є критерієм їх забезпеченості й достатності для ефективного виконання ними своїх завдань. Не можна вимагати від місцевих рад досягнення тих результатів, для очікування яких нема належних підстав з огляду на відсутність ресурсної бази (коштів, повноважень, кваліфікованих кадрів тощо).

Іншою важливою ознакою є об'єктивна обумовленість основ організації і діяльності місцевих рад, яка передбачає їх відповідність характеру та існуючому стану розвитку суспільних відносин, а також економічним, політичним, ідеологічним процесам, які реально існують у суспільстві. Така ознака вимагає постійної взаємодії між місцевими радами та органами публічної влади, фізичними і юридичними особами з приводу основ. Основи мають установчий характер, тобто покликані створити умови для функціонування й розвитку всіх інститутів місцевого самоврядування і, зокрема, інституту місцевих рад. Вони інтегрують, об'єднують і уможливлюють існування інших інститутів місцевого самоврядування.

Слід наголосити також на комплексному характері й системності основ, які втілені в їх внутрішній єдності та взаємоузгодженості. Основи організації та діяльності місцевих рад об'єктивно взаємопов'язані. Вони становлять складну систему, кожний елемент якої має в свою чергу власні складові частини.

Так, елементами основ організації і діяльності місцевих рад за законодавством України є правова, економічна (матеріальна і фінансова), територіальна, організаційна, соціальна, демографічна, гуманістична, політична, інформаційна, історична, теоретична та інші основи. Кожна з них є складною системою. Так, наприклад, правова основа – це сукупність правових норм, якими

безпосередньо керуються у своїй діяльності учасники муніципально-правових відносин і які надають легітимності функціонуванню місцевого самоврядування, як особливої підсистеми публічної влади. Тобто до складу правової основи відносять норми, що регламентують питання організації і діяльності місцевих рад, уможливлюють здійснення ними своїх завдань та функцій. Вони розрізняються як за юридичною силою, так і за конкретною сферою муніципальної діяльності, яку вони регулюють, що об'єктивно зумовлює внутрішню єдність та диференціацію означених норм. Це означає, що кожний окремий елемент (підсистема) правової основи організації і діяльності місцевих рад одночасно сам виступає в ролі системи відносно власних складників.

Ознаки структурованості та системності передбачають існування інших складників основ організації і діяльності місцевих рад, що дає підстави для висновку про їх загальну полісистемність.

Варто відзначити й динамічність основ. Адже вони не є сталими, а мають властивість змінюватися залежно від різноманітних обставин – кількісного складу ради, меж делегованих повноважень, територіального розташування, внутрішньої будови, інтенсивності правотворчої діяльності тощо.

Важливе значення для реалізації основ у процесі функціонування місцевих рад набуває їх необхідність та достатність. З точки зору діалектичного матеріалізму „необхідність" розуміється як певна протилежність випадковості, „відображення переважно внутрішніх, стійких, повторюваних зв'язків, основних напрямків розвитку дійсності" [18, 233]. Стосовно організації та діяльності місцевих рад необхідність основ має розглядатися в аспекті того, які саме ресурси потрібні для створення, нормального функціонування і розвитку представницьких органів місцевого самоврядування, яким має бути їх перелік та видовий склад. При цьому головна увага приділяється якісному розмаїттю основ та їх закономірному зв'язку з існуванням місцевих рад. На відміну від необхідності, „достатність" основ організації та діяльності місцевих рад корелюється з їх кількісною стороною, обсягами та співрозмірністю поставленим завданням. Саме необхідність та достатність основ є запорукою існування місцевого

самоврядування не тільки як можливості, але й реальної здатності (як це проголошує Європейська хартія місцевого самоврядування та Закон „Про місцеве самоврядування в Україні") відповідних суб'єктів (у тому числі й місцевих рад) вирішувати питання місцевого значення.

Слід відзначити, що в сучасній юридичній літературі організація місцевих рад розглядається в органічному зв'язку з їх діяльністю, яка інтерпретується в різних аспектах. У найбільш загальному, філософському плані діяльність представлена як процес, у ході якого відтворюється та творчо перетворюється природа відповідним суб'єктом [104, 91-92]. Згідно з положеннями науки державного управління вона визначається як сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів, доцільних вчинків і дій людини у сфері управління [17, 99]. Суттєві ознаки цих визначень є керівними при розгляді діяльності місцевих рад. Виступаючи елементом діяльності представницьких органів поряд з іншими елементами, такими як функції, компетенція, форми та методи, основи, в свою чергу, є передумовою її ефективності. Більшість основ не є сталими показниками, оскільки, втілюючись у процес діяльності, вони коригують його, визначаючи необхідний рівень правової регламентації та матеріально-фінансового забезпечення такої діяльності.

Виходячи із вищезазначеного, на наш погляд, можна визначити, що основи організації і діяльності місцевих рад – це закріплена у законодавстві система об'єктивних умов існування представницьких колегіальних органів місцевого самоврядування; вони мають установчий, комплексний, системний, динамічний характер і виявляються у суспільному житті у вигляді ресурсного потенціалу місцевих рад як учасників муніципально-правових відносин.

1.2. Юридичне закріплення основ організації і діяльності місцевих рад

Розвиток основ організації і діяльності місцевих рад як системного явища можливий лише у комплексі. Така комплексність має обов'язково враховуватись і

при формуванні законодавства, яке закріплює основи організації й діяльності місцевих рад. Тому наступним етапом розгляду категорії „основи” стане оцінка рівня її юридичного оформлення у законодавстві України.

Юридичне закріплення основ організації й діяльності місцевих рад можна розглядати у двох аспектах – вузькому та широкому. У вузькому аспекті під юридичним закріпленням розуміється закріплення етимологічних характеристик цієї категорії та її елементів у законодавстві, а в широкому – уся сукупність правових актів, що регламентують будь-яку складову кожної основи. При розгляді основ організації й діяльності місцевих рад у широкому аспекті постають численні питання, які вже отримали ґрунтовне наукове дослідження (компетенція, функції, форми, методи діяльності місцевих рад тощо), тому наше дослідження зосередимо на розкритті етимологічних характеристик категорії „основи” та її окремих складників.

Важливого гносеологічного значення, на наш погляд, набуває характеристика категорії „основи” в історико-правовому контексті. Історія виникнення і правового оформлення загальної категорії „основи” бере початок з радянських часів і вперше з’явилася у Конституції СРСР 1977 р. [51]. Слід зазначити, що категорія „основи” спершу вживалась відносно органів державної влади задля аналізу ефективності функціонування державного апарату. Норми цієї Конституції передбачали як основний напрямок розвитку політичної системи радянського суспільства „зміцнення правової основи державного і суспільного життя”. У цій Конституції категорія „правова основа” інтерпретувалася як певна сукупність правових актів, що закріплюють умови розвитку держави та суспільства. Водночас зміст наведеної категорії був позбавлений організаційного характеру, оскільки сфера її застосування не торкалася регламентації організаційних питань. У застосованому Конституцією розумінні, „правова основа” за змістом була дуже близька до „засад конституційного ладу”, які являли собою конституційні принципи функціонування й розвитку держави і суспільства,

бо включала всю сукупність правових актів, існуючих в державі на той час. Її призначенням, на наш погляд, було показати загальнодержавну цінність правової регламентації всіх суспільних відносин.

У Конституції мова йшла і про „соціальну основу", яку становив „непорушний союз робітників, селян та інтелігенції". Однак цей елемент системи загальносоціальних основ, крім того, що мав загальнодержавний характер, ігнорував пріоритет у державі прав та свобод окремої людини. Як бачимо, акцент було зроблено на запровадженні принципу однорідності до формування соціальної основи, мета якого полягала у стиранні класових відмінностей, відмінностей між містом і селом, розумовою і фізичною працею. Причому не зрозуміло, яке місце у цьому процесі відводилося окремій людині, що зайвий раз свідчить про декларативність прав людини за радянських часів. Сучасне ж закріплення складників „соціальної основи" базується не на класових протиріччях, а навпаки, покликане консолідувати суспільство, зробивши окрему людину найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України 1996 р.), яка наділяється численними правами на участь в управлінні місцевими та державними справами.

На жаль, інших основ Конституція 1977 року чітко не закріпила. На наш погляд, це було закономірним, бо, враховуючи керівну роль держави на чолі з компартією і вирішальну вагу рішень її представницьких органів – рад, про закріплення на конституційному рівні таких основ, як демографічна, організаційна, матеріальна, фінансова тощо, у сучасному розумінні не могло бути і мови.

Досить незначне розширення розглянутого нами переліку основ, вміщеного у Конституцією 1977 року, закріплено Конституцією УРСР 1978 р. [53]. Цей акт передбачив існування „політичної основи", яка, по-суті, повністю ототожнювалася з існуючою системою Рад народних депутатів. Ці органи дійсно у той час були єдиними суб'єктами, які виробляли державну політику, поширюючи її на територію усієї країни. Отже, вживаний у Конституції термін „політична основа"

мав зовсім інше навантаження, ніж сучасне розуміння „політичної основи”, тому не міг розглядатися як умови ефективного здійснення влади.

У нормативно-правових актах радянських часів законодавець часто вживав категорію „основи”, однак не давав її чіткого визначення. Проте впровадження даної категорії в текст Конституції СРСР 1977 р. фактично розпочало становлення передумов її сучасного розуміння, серед яких можна виділити: (а) послідовне оформлення складу території функціонування місцевих рад; (б) формування органів влади та місцевого управління відповідно до територіального поділу; (в) прийняття відповідними місцевими органами управління загальнообов’язкових на відповідній території правових актів локального характеру; (г) формування органів державного управління на місцях на основі виборності тощо.

Аналіз правових актів історичного характеру дає підстави вважати, що близьке до сучасного розуміння категорії „основи організації й діяльності місцевих рад” визначення вперше надане у Законі СРСР „Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР” [26]. У ньому категорія „основи” застосовувалася у значенні умови ефективності організації і діяльності місцевих рад, а серед „основ” були виокремлені фінансово-економічні, територіальні та правові.

Однак поряд із позитивними характеристиками простежувалася недосконалість юридичної техніки вищезазначеного Закону, яка виявилася у неоднозначності вживаних термінів. Поряд з поняттям „основи” законодавець застосовував категорію „засади”, ототожнюючи їх. Була відсутня й комплексність закріплення системи „основ”. Так, детально закріплюючи одну основу, наприклад фінансово-економічну, Закон майже нічого не говорив про соціальну або правову, хоча ще у Конституціях 1977 та 1978 рр. вже йшла мова про їх існування.

Найбільш чітким було правове закріплення економічної та фінансової основ організації й діяльності місцевих рад. Вперше відбулося детальне розмежування їх складників. Зокрема, була закріплена низка елементів економічної основи, до яких

належали природні ресурси (земля, її надра, води, ліси, рослинний і тваринний світ), комунальна та інша власність, підприємства, організації і соціально-культурні установи. Фінансова основа, за Законом, складалася з бюджетних і позабюджетних коштів місцевих рад та інших органів місцевого самоврядування. Отже, порівняно із чинним Законом „Про місцеве самоврядування в Україні" відбувалося ототожнення матеріальної і економічної основ. До того ж правове закріплення складників розглянутих основ було обмежене порівняно з їх сучасним закріпленням. Визначаючи об'єкти матеріальної основи, законодавець відбивав особливості перехідного економіко-правового стану країни того часу, коли не було проведено розмежування об'єктів матеріальної основи організації і діяльності місцевих рад та органів державної влади. Результатом такої невизначеності став незавершений характер внутрішнього змісту матеріальної і фінансової основ організації й діяльності місцевих рад, оскільки були відсутні чіткі механізми забезпечення цих органів матеріально-фінансовими ресурсами.

Дещо меншу увагу порівняно з матеріально-фінансовою основою Закон приділяв територіальній основі організації й діяльності місцевих рад. Аналіз ч. 2 ст. 2 Закону показує, що територіальна основа організації й діяльності місцевих рад розглядалася як територія відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Оскільки Закон мав загальносоюзне значення, то, не вдаючись до переліку окремих адміністративно-територіальних одиниць, зазначалося, що „з урахуванням місцевих умов та національних особливостей, союзні і автономні республіки визначають інші рівні місцевого самоврядування" (ст. 2 Закону), тобто право формувати власні територіальні основи передавалося до відання органів управління республік. Водночас Закон у ч. 3 ст. 2 закріпив існування таких територіальних основ, як сільрада, селище (район), місто (район у місті), а також існування у складі адміністративно-територіального устрою монофункціональних поселень – територій військових містечок та поселень закритого типу, незалежно від рішення республіканських органів щодо їх утворення.

Елементи правової основи організації й діяльності місцевих рад частково проявлялися у формулюванні ст. 7 Закону, що наводила перелік законодавства, яке застосовувалося до регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування. Так, Закон визначав, що місцеве самоврядування регулюється „на основі Конституції СРСР конституціями союзних і автономних республік, цим Законом, іншими законами Союзу РСР, союзних і автономних республік".

Суттєвим недоліком Закону була відсутність регламентації організаційних основ організації й діяльності місцевих рад, адже, встановивши систему органів місцевого самоврядування, законодавець повинен був визначити їх структуру, порядок утворення і функціонування.

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

Основний Закон України у ст. 92 встановив, що Верховна Рада України шляхом законотворчої діяльності визначає засади місцевого самоврядування. Це дає підстави стверджувати, що в законодавстві обов'язково повинні відобразитись і основні положення інституту „основ", бо разом із такими засадами, як поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування, засадами взаємовідносин держави і місцевого самоврядування та організаційно-функціональними засадами місцевого самоврядування [6, 57-58], на нашу думку, окремо слід закріпити серед конституційно-правових засад місцевого самоврядування систему „основ організації і діяльності органів місцевого самоврядування", елементи якої містяться у статтях 142, 143 Конституції.

Конституція України закріпила як елементи системи фундаментальних основ (правові, територіальні, матеріально-фінансові, організаційні основи), так і елементи системи загальносоціальних основ (соціальні, політичні, гуманістичні), особливу увагу приділивши матеріально-фінансовій основі. У ст. 142 Конституція чітко визначила елементи матеріальної і фінансової основ, до яких віднесла

рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші грошові кошти, землю, природні ресурси, що знаходяться у власності територіальних громад. Додатково зазначено, що перелічені об'єкти можуть перебувати у спільній власності територіальних громад, котра знаходиться в управлінні районних і обласних рад. У той же час, на нашу думку, норма Конституції, яка закріплює матеріальні і фінансові основи повинна мати бланкетний характер, оскільки відносини щодо матеріально-фінансової основи є настільки багатоаспектними, що відобразити їх в Конституції неможливо. Практика прийняття окремого Закону про фінансові основи існує в деяких країнах, зокрема у Росії [103].

На конституційному рівні одержала закріплення і територіальна основа організації і діяльності місцевих рад. Зокрема, слід назвати розділ IX Конституції України, де визначений перелік адміністративно-територіальних одиниць, з яких складається Україна. Вважаємо, що зміст цього розділу не можна тлумачити широко і не можна підтримати науковців, котрі говорять про закріплення у ньому певних правовідносин щодо території держави, яка є об'єктом таких правовідносин [73, 5]. На нашу думку, цей розділ закріплює виключно перелік територіальних одиниць, якого недостатньо, щоб повністю охопити зміст „територіальної основи". Необхідно, щоб у Конституції знайшов відображення порядок формування та зміни території діяльності місцевих рад. Окремі складники територіальної основи організації і діяльності місцевих рад містяться у ст. 144 Конституції, яка зазначає, що органи місцевого самоврядування приймають рішення, які є обов'язковими на відповідній території. Проте таке формулювання відображає особливості територіальної основи лише частково, показуючи значення території як простору для організації виконання рішень місцевих рад. Закріплюючи процедурну сторону територіальної основи, Конституція України регламентує порядок зміни меж певних адміністративно-територіальних одиниць (п. 29 ст. 85). Важливе значення має п. 13 ст. 92 Конституції, де зазначено, що територіальний устрій визначається окремим Законом України, прийняття якого

створить можливість більш чітко врегулювати питання щодо територіальної основи організації і діяльності місцевих рад.

В Основному Законі знайшла своє відображення політична основа організації й діяльності місцевих рад. Як документ політичного характеру Конституція покликана віднайти компроміс між політичними силами суспільства, тому містить важливі політичні риси. Політичний характер Конституції відбивається на всіх правовідносинах у суспільстві. Не є винятком і місцеве самоврядування. Особливістю політичної основи організації й діяльності місцевих рад є те, що вона спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, що гарантує певний плацдарм свободи дій і самореалізації. Людина ж, у свою чергу, виступаючи суб'єктом політичних відносин [77, 11], формує напрямки політики на місцях як безпосередньо, так і через свої представницькі органи.

Сучасний стан державотворення в Україні характеризується інтенсивними процесами впровадження у практику політичного реформування ідей соціалізації держави. На перше місце виходять потреби окремих індивідів, тобто впроваджується в дію принцип „держава для людини", а не навпаки. Владні політичні сили намагаються зробити соціальну основу місцевого самоврядування економічно, матеріально, інформаційно, політично самодостатньою, здатною до активних процесів державотворення. Дуже важливо, що Конституція у ст. 3 закріпила перші кроки для реалізації цих ідей, визнавши людину найвищою соціальною цінністю. Це означає, що саме людина становить основу функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування.

Особливу увагу Конституція України приділяє регламентації гуманістичних основ організації й діяльності місцевих рад. Згідно із ч. 2 ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком

держави. Підтверджуючи цей важливий принцип, законодавець у ст. 22 Конституції закріпив, що права і свободи людини і громадянина, закріплені у Конституції, не є вичерпними. Вони гарантуються і не можуть бути скасовані. Це означає, що органи держави і місцевого самоврядування беруть на себе зобов'язання щодо додержання та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, які виникають у процесі здійснення державної влади або місцевого самоврядування.

На нашу думку, Конституція України повинна більш повно закріпити елементи системи фундаментальних основ, приділивши особливу увагу правовій основі організації і діяльності місцевих рад. Адже Основний Закон лише в окремих пунктах ст. 92 говорить про необхідність прийняття ряду законів щодо закріплення організації і діяльності органів місцевого самоврядування. Розвитку правової основи сприятиме закріплена на конституційному рівні необхідність прийняття Законів „Про нормативно-правові акти", „Про комунальну власність", „Про делеговані повноваження", „Про статус місцевих рад", „Про спільну власність територіальних громад" тощо.

Відповідно до ст. 9 Конституції чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. З метою наближення до країн з розвинутим громадянським суспільством Україна приєдналася до ряду міжнародно-правових актів, які регламентують світові стандарти організації місцевого самоврядування. Одним з них стала Європейська хартія місцевого самоврядування [20], ратифікована Україною 15 липня 1997 р. [35]. Саме вона вперше у світовому масштабі закріпила конституційні та законодавчі основи місцевого самоврядування, визнавши „принцип місцевого самоврядування".

Аналіз норм Хартії щодо рівня юридичного закріплення основ організації й діяльності місцевих рад показує, що вона ототожнює основи місцевого самоврядування з нормами-принципами Конституції, які закріплюють

найважливіші відносини в процесі організації й функціонування місцевого самоврядування [81, 38], а значить, ототожнює їх із засадами місцевого самоврядування. Такий конформістський підхід до визначення конституційної основи організації й функціонування місцевих рад через норми-принципи Конституції України, які закріплюють найбільш важливі відносини у цій сфері, а саме територіальний принцип побудови цих органів, порядок та форми здійснення ними діяльності, формування та використання матеріальних основ тощо, на наш погляд, призводить до нечіткості термінології й викликає необхідність розробки та упровадження цілої низки правових актів, які б прискорили реформування інституту основ організації й діяльності місцевих рад у сучасній Україні.

З іншого боку, ратифікація Україною Хартії вказує на згоду щодо сприйняття положень, які містяться в цьому акті. Зіставляючи положення Хартії та національного законодавства, слід зазначити, що приведення у відповідність до її норм потребують, зокрема, положення, які регламентують територіальну й організаційну основи організації і діяльності місцевих рад.

Стосовно територіальної основи ст. 5 Хартії визначає обов'язкову охорону територіальних кордонів місцевих влад. У разі зміни територіальних кордонів відповідних місцевостей передбачена необхідність проведення місцевого референдуму. В Україні ж результати проведеного місцевого референдуму не є обов'язковими для Верховної Ради України під час прийняття рішення про зміну кордонів адміністративно-територіальних одиниць.

Хартія закладає базу для розвитку організаційних основ організації й діяльності місцевих рад, визначивши сферу компетенції місцевого самоврядування (ст. 4 Хартії). Так, місцева влада „в межах закону, має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери її компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу". Для виконання цих повноважень місцеві власті формують власну структуру, створюють допоміжні підрозділи, виконавчі органи тощо.

Особливу увагу Хартія приділяє фінансовій основі функціонування місцевих рад, при цьому нічого не говорячи про матеріальну основу. Хартія визначає джерела фінансових надходжень, які перебувають у розпорядженні місцевої влади, порядок перерозподілу фінансових ресурсів з метою усунення фінансових диспропорцій тощо.

Враховуючи фрагментарність закріплення Конституцією України основ організації й діяльності місцевих рад, особливого значення набуває її вказівка на те, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом (ст. 146), а також визначення виключно законом засад місцевого самоврядування (п. 15 ст. 92). Таким чином, більш детально „основи організації й діяльності місцевих рад" закріплені на законодавчому рівні.

Прийнятий у розвиток Конституції Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні" наводить більш широкий перелік основ організації й діяльності місцевих рад, ніж Основний Закон, додатково віднісши до них організаційно-правові основи. Це не випадково, оскільки в Законі законодавець одержав можливість не лише урегулювати нові основи організації й діяльності місцевих рад, а й більш детально закріпити окремі складники основ, показати їх значущість для діяльності місцевих рад.

Розкриваючи сутність матеріально-фінансової основи, законодавець деталізує такий складник матеріальної основи, як комунальна власність, оскільки саме вона уможливлює існування місцевого самоврядування. Це ще раз підтверджує позицію тих науковців, які вважають, що економіка є первинним важелем суспільного життя. Проте, розглядаючи „комунальну власність", законодавець зводить її до „матеріальної основи організації і діяльності місцевих рад", не розділяючи ці дефініції, що, на наш погляд, не зовсім вірно. Водночас Закон не враховує інших складників матеріальної основи, не закріплює правовідносини щодо набуття матеріальної та фінансової основ.

Надавши матеріальній та фінансовій основам самостійного характеру, Закон „Про місцеве самоврядування в Україні” у ч. 7 ст. 60 використовує категорію „економічна основа”, визначивши, що майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об’єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати „економічних основ місцевого самоврядування”, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню. З такого визначення, на наш погляд, випливає, що „економічні основи” є поняттям ширшим за матеріальні та фінансові основи і включають весь матеріально-грошовий механізм здійснення місцевого самоврядування.

Важливе значення має те, що у Законі вперше закріплюються організаційні основи організації й діяльності місцевих рад. Згідно із ст. 16 Закону органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. У сукупності таких ознак, на думку законодавця, і полягає сутність організаційної основи організації і діяльності місцевих рад. Однак, на наш погляд, необхідно уточнити її зміст, враховуючи такі моменти. По-перше, варто відійти від синтезу організаційної основи і правової, оскільки це два різних елементи системи фундаментальних основ з притаманними кожній з них власними ознаками. По-друге, необхідно врахувати, що основними складниками організаційної основи є структура місцевої ради та принципи її побудови. Саме вони уособлюють необхідні умови організаційного характеру, спрямовані на ефективність здійснення місцевою радою своєї діяльності. Тому, на наш погляд, законодавець повинен був у розділі ІІ Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” визначити структуру самої місцевої ради.

Лише лічені норми зазначеного Закону присвячені регламентації територіальної основи організації й діяльності місцевих рад. На наш погляд, така обмежена увага законодавця до закріплення територіальної основи організації і

діяльності місцевих рад викликана прагненням відобразити всі відносини, пов'язані з територіальною основою, в окремому нормативно-правовому акті. З цією метою вже після прийняття Конституції України було розроблено ряд проектів Закону „Про територіальний устрій України", однак прийняти його заважають різні фактори. На нашу думку, такими факторами є, по-перше, політичний відтінок цього питання, оскільки перебудова територій стосуватиметься кожного громадянина держави. По-друге, відсутня єдина наукова позиція з приводу напрямків подальшого реформування системи адміністративно-територіального устрою та системи адміністративно-територіальних одиниць. По-третє, невирішеним залишається питання реалізації норм закону у разі його прийняття, оскільки така реалізація потребує значних бюджетних витрат. Повертаючись до регламентації територіальної основи на законодавчому рівні, слід зазначити, що Закон „Про місцеве самоврядування в Україні" обмежився лише встановленням системи адміністративно-територіальних одиниць, щоб уможливити утворення органів місцевого самоврядування, які створюються відповідно до певного адміністративно-територіального поділу (ст. 1 Закону).

На відміну від системи фундаментальних основ, регулювання елементів системи загальносоціальних основ Законом „Про місцеве самоврядування в Україні" дуже обмежене. Зміст певних загальносоціальних основ можливо вивести лише з аналізу інших дефініцій, визначених на законодавчому рівні. З аналізу категорій „територіальна громада" та „місцеве самоврядування" визначається „соціальна основа". Основним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, яка як колективний суб'єкт бере участь у місцевому самоврядуванні, формуючи його органи, здійснюючи форми безпосереднього волевиявлення тощо. Водночас місцеве самоврядування передбачає вирішення відповідних місцевих справ жителями території, які обізнані в цих справах. Територіальна громада складається з окремих жителів, які мають можливості самостійно впливати на місцеве життя тієї території, де вони мешкають. Саме

мешканцеві як складовій цього колективного суб'єкта та носію важливих індивідуальних прав на здійснення місцевого самоврядування, гарантовані можливості впливати на місцеві справи прямо та опосередковано.

Закріпивши гуманістичну основу на конституційному рівні, законодавець не деталізує її змісту у Законі „Про місцеве самоврядування в Україні". На наш погляд, виходячи з сутності гуманістичної основи, слід більш чітко вирішити питання щодо відповідальності місцевих рад перед територіальною громадою та її членами. При цьому стане у нагоді детальна регламентація процедури притягнення до відповідальності окремих депутатів та посадових осіб органів місцевого самоврядування або навіть усього складу ради у разі порушення принципу додержання прав і свобод людини і громадянина та неналежного виконання ними своїх повноважень.

Щодо чіткого правового регулювання інших загальносоціальних основ, розроблених науковцями, то воно майже відсутнє. Аналіз нормативно-правових актів, які регулюють питання організації і діяльності місцевих рад, приводить до висновку, що на сьогодні правове закріплення здобули лише їх окремі елементи. До законодавчих актів, де міститься хоча б окремий елемент системи загальносоціальних та фундаментальних основ організації і діяльності місцевих рад, слід віднести: Бюджетний кодекс України, Житловий кодекс РСР, Кодекс України про надра, Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Закони України „Про столицю України – місто-герой Київ", „Про органи самоорганізації населення", „Про систему оподаткування", „Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів", „Про джерела фінансування дорожнього господарства України", „Про державне мито", „Про цінні папери і фондову біржу", „Про національні меншини в Україні", „Про планування і забудову територій", „Про охорону навколишнього природного середовища", „Про плату за землю", „Про тваринний світ", „Про рослинний світ", „Про економічну самостійність Української РСР", „Про передачу об'єктів права

державної та комунальної власності", „Про статус гірських населених пунктів в Україні", Декрет КМУ „Про місцеві податки і збори" тощо.

На підставі аналізу законодавчого закріплення основ організації й діяльності місцевих рад, на наш погляд, доречно зробити такі підсумки:

1) основи, закріплені на законодавчому рівні, характеризуються певною неповнотою правового регулювання;

2) значно менша увага приділяється законодавцем регламентації загальносоціальних основ, ніж фундаментальних;

3) серйозну загрозу нормальному розвиткові інституту основ організації й діяльності місцевих рад поряд з неповнотою становлять недоліки правового регулювання. Вони проявляються у вадах юридичної техніки, що полягають: а) у недосконалості юридичної термінології та юридичних конструкцій; б) у недоліках способів побудови нормативно-правових актів [5, 782].

Інститут основ організації і діяльності місцевих рад регламентований на підзаконному рівні. Серед підзаконних нормативно-правових актів, норми яких, на наш погляд, є важливими в механізмі правового закріплення основ організації й діяльності місцевих рад, можна зазначити: 1) Укази Президента України „Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні" та „Про Концепцію державної регіональної політики"; 2) Розпорядження Президента України „Про забезпечення комплексного розвитку малих міст України"; 3) Постанову Верховної Ради України „Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування"; 4) Розпорядження Кабінету Міністрів України „Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування" та інші.

Підзаконним актом визначального для розвитку місцевого самоврядування характеру є Указ Президента України „Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні", що закріплює Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування (далі – програма), положення якої

спрямовані на узгодження взаємовідносин органів місцевого самоврядування та державної влади [100]. Зокрема, в програмі за місцевим самоврядуванням закріплюється система зовнішніх чинників (необхідних умов існування й ефективного функціонування органів місцевого самоврядування). Головною проблемою місцевого самоврядування програма називає відсутність законодавчого забезпечення розвитку організаційно-правових та фінансово-економічних основ організації і діяльності місцевих рад. Так, вона підтверджує, що Закон „Про місцеве самоврядування в Україні" не дає належного регламентування цього інституту. Окремо в програмі ставляться важливі питання щодо створення необхідної законопроектної бази з обов'язковим залученням до цього процесу іноземних фахівців.

Указ Президента „Про концепцію державної регіональної політики" [102] запроваджує програмні завдання для органів державної влади та місцевого самоврядування. Одним із них є поліпшення умов для виконання повноважень органів місцевого самоврядування, забезпечення спроможності у виконанні покладених на них законодавством повноважень. Починаючи з 2003 р. згідно з Указом передбачалося створення належних економічних, організаційних та нормативно-правових передумов для реалізації основних принципів сталого, збалансованого розвитку регіонів. Як показала практика, на сьогодні поставленої мети досягнуто далеко не в повному обсязі через відсутність правового забезпечення цих питань, наукових досліджень, перебудови територіального устрою, трансформації бюджетних правовідносин [70, 18], правового регулювання розвитку комунальної власності, узгоджених дій щодо надання соціальних послуг на місцях, через неможливість швидкого вирішення проблеми компетенції місцевих рад тощо. Важливим при цьому, на наш погляд, є те, що такі програмні документи демонструють наявність проблем у сфері правового закріплення основ організації й діяльності місцевих рад та ставлять конкретні вимоги до органів державної влади, місцевого самоврядування щодо вирішення існуючих проблем.

На нашу думку, в період переходу до парламентарно-президентської форми правління в Україні провідне місце в системі нормативно-правових актів, які закріплюють основи організації й діяльності місцевих рад, має посісти не акт Президента, а підзаконний акт Верховної Ради України програмного характеру. На сьогодні ж такий акт відсутній, хоча на конституційному рівні саме Парламент має визначати засади місцевого самоврядування. Прийняття такого акта Верховної Ради України має започаткувати процес перегляду та удосконалення основ організації і діяльності органів місцевого самоврядування. У рамках такого нормативного акту пропонуємо закріпити наступні комплекси завдань:

1. Розбудова територіальної основи:

а) порядок створення нових та перетворення існуючих адміністративно-територіальних одиниць на принципах децентралізації, оптимального економічного благоустрою територій, самодостатності та самофінансування; б) застосування експериментально-практичних засобів на різних територіях з метою віднайти найбільш оптимальну модель територіальної організації в Україні; в) урахування балансу між кількістю населення, що проживає на території, та її розмірами з метою оптимізації самої території України, що сприятиме розвиткові інфраструктури та інвестиційному клімату у базових територіальних одиницях; г) прийняття Закону „Про територіальний устрій в Україні”; ґ) розробка Верховною Радою України „Програми територіальної перебудови України”, яка включатиме механізми цієї перебудови та фінансові показники.

2. Удосконалення організаційної основи:

а) унормування взаємовідносин між структурними підрозділами органу місцевого самоврядування, запобігання конкуренції повноважень; б) застосування науково обґрунтованих механізмів розмежування компетенції та функцій в системі органів місцевого самоврядування; в) розподілення повноважень між виконавчими комітетами місцевих рад та іншими виконавчими органами рад (відділами, управліннями, департаментами тощо.); г) встановлення меж

повноважень між місцевими радами та створюваними ними органами самоорганізації населення.

3. Розвиток матеріальної та фінансової основ:

а) запровадження нового етапу бюджетної реформи на місцевому рівні; б) створення самодостатніх місцевих бюджетів; в) забезпечення незалежності місцевих бюджетів від загальнодержавного; г) спрямування коштів місцевих бюджетів безпосередньо на місцеві потреби – створення соціально спрямованих місцевих бюджетів; ґ) удосконалення податкового законодавства шляхом збільшення кількості місцевих податків та зборів; д) збільшення доходної частини місцевих бюджетів за рахунок відрахувань від податків і зборів, що зараховуються до Державного бюджету; е) прийняття Законів „Про комунальну власність”, „Про спільну власність територіальних громад”, „Про місцеві податки і збори”.

4. Систематизація та удосконалення правової основи:

а) удосконалення термінологічно-категоріального апарату; б) усунення конкуренції норм на місцевому рівні та прогалин правового регулювання; в) проведення систематизації нормативно-правового матеріалу з метою укрупнення правових актів, які регулюють однорідні та суміжні правовідносини.

Юридичне закріплення перспектив розвитку основ організації і діяльності місцевих рад здійснюється і розпорядженнями Президента України. Оскільки загрозу ефективній організації місцевого самоврядування становить існування малих, економічно та матеріально відсталих у розвитку територіальних утворень, у Розпорядженні Президента України від 19 жовтня 2000 р. № 327/2000-рп було визначено урядове завдання щодо розробки Загальнодержавної програми розвитку малих міст України [231]. При цьому Програма мала бути спрямована перш за все на зміцнення фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування в малих містах. Розпорядження Президента було виконано, а розроблена загальнодержавна програма впроваджена в життя Законом України „Про затвердження загальнодержавної програми розвитку малих міст” [31]. Водночас

слід зауважити, що ні Розпорядження Президента України, ні вказана Програма не розкривають сутності категорії фінансової основи й не зазначають, які її складники передбачається розвивати.

У системі підзаконних нормативно-правових актів провідне місце займають акти Кабінету Міністрів України – постанови та розпорядження. Реалізуючи закріплені у ст. 116 Конституції України повноваження, уряд може впливати на формування „основ організації й діяльності місцевих рад". Однак такий вплив не повинен бути результатом прямого втручання у справи місцевого значення, а має враховувати оптимальну децентралізацію та основне призначення місцевого самоврядування. Принцип невтручання у справи місцевого значення має стати для уряду керівним під час прийняття та реалізації актів, бо на практиці саме це призвело до існування проблем з реалізації норм деяких його постанов.

Так, суттєво втручається у місцеві справи та впливає на стан основ організації й діяльності місцевих рад Постанова Кабінету Міністрів України „Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування" [79]. Її норми мають рекомендаційний характер, втім, зважаючи на особливості здійснення регіонального самоврядування (місцеві бюджети на рівні районів і областей розробляють місцеві держадміністрації, які є органами державної влади і підпорядковані уряду), стають обов'язковими до виконання. Цією постановою уряд рекомендує „головам місцевих рад під час підготовки пропозицій щодо структури виконавчого апарату районних, обласних рад та виконавчих комітетів місцевих рад базового рівня, загальної чисельності цих структур, додержувати встановлених урядом типових штатів. Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям під час розроблення проектів відповідних бюджетів застосувати зазначені типові штати для проведення розрахунків асигнувань на утримання апарату рад". Як бачимо, більшою мірою такий підхід розрахований на ради регіонального рівня, оскільки розробку їхніх бюджетів здійснюють органи державної виконавчої влади

і закладають там відповідні показники. Крім того, Кабінет Міністрів України Постановою „Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів” [78] намагається регламентувати матеріально-фінансову базу місцевого самоврядування, встановивши схему посадових окладів керівних працівників і спеціалістів апарату обласних, Київської та Севастопольської міських рад, а також визначивши конкретні розміри цих окладів. Звідси виникає проблема щодо правомірності віднесення до компетенції уряду означених питань. На наш погляд, вони мають регулюватися безпосередньо самою місцевою радою, адже фінансування виплат забезпечується за рахунок коштів місцевого бюджету. Урядовий акт не може встановлювати чи змінювати матеріально-фінансову основу місцевої ради, оскільки це суперечить принципам децентралізації, самостійності у вирішенні місцевих справ, самодостатності місцевого самоврядування.

Особливу увагу слід звернути на Розпорядження Кабінету Міністрів України, яким затверджена Концепція програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування [89]. Вона закріплює низку засад, спрямованих на удосконалення правового регулювання основ організації й діяльності місцевих рад. З Концепції випливає, що особливого значення набуває визначення територіальної основи місцевого самоврядування (територіальні межі здійснення місцевого самоврядування), що пов’язано з необхідністю реформування системи адміністративно-територіальних одиниць, а також зміцнення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, встановлення організаційно-правових механізмів державної підтримки місцевого самоврядування.

Аналіз підзаконних актів дає змогу зробити такі висновки: 1) необхідно випрацювати програмний нормативно-правовий акт Верховної Ради України, в якому концентровано закріпити поняття та елементи системи фундаментальних

основ організації і діяльності місцевих рад, основні напрямки удосконалення їх правового реформування, а також закріпити певні матеріально-фінансові ресурси для такого реформування; 2) при регламентації основ організації й діяльності місцевих рад слід додержуватися принципу самостійності місцевого самоврядування і невтручання у вирішення місцевих справ.

Істотного значення для юридичного закріплення основ організації й діяльності місцевих рад набуває локальна нормотворчість. Локальний нормативно-правовий акт – це місцевий підзаконний правовий акт, дія якого обмежена підвладною територією відповідного органу, обов'язковий для всіх осіб, що мешкають на цій території [105, 244-245]. Локальними правовими актами, що закріплюють основи організації й діяльності місцевих рад, є статути територіальних громад, регламенти місцевих рад, положення тощо.

Враховуючи досвід світового співтовариства у запровадженні статутів у самоврядній практиці, зауважимо, що традиційно-історичний процес втілення та розвитку цих нормативно-правових актів є досить насиченим. З давніх часів акти територіальних громад відігравали надзвичайно важливу роль у процесі становлення форм місцевого самоврядування. Є приклади появи хартій (прообразів статутів) ще на початку XI ст. в Англії, Італії, Франції, з моменту впровадження яких починає формуватися своєрідний предмет регулювання питань місцевого значення. Регулююча діяльність цих актів була спрямована на закріплення прав та привілеїв спільноти, свобод та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень, структури та порядку формування органів місцевого самоврядування [57, 131]. Закріплені статутами ще в давнину такі відносини знаходять своє відображення в сучасних статутах, практика застосування яких безперервно поширюється в Україні.

Існуючі проблеми диктують необхідність прийняття нової редакції Закону „Про місцеве самоврядування в Україні" з меншим рівнем регламентації поведінки суб'єктів місцевого самоврядування, який би відобразив загальні

положення, основи організації й діяльності органів місцевого самоврядування та процедуру прийняття статутів, більш чітко передбачив порядок їх прийняття, зміни, скасування, предмет їх регулювання та питання юридичної сили. За допомогою статутів окремі території одержать більші можливості не лише щодо закріплення організаційних, територіальних та інших основ організації й діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, їх структури, системи, форм участі населення в місцевих справах, а й самостійного визначення інших елементів державного будівництва – управлінських форм чи методів. Доцільно законодавчо закріпити примірні розділи статутів територіальних громад, які були б певним орієнтиром для місцевої ради і гарантом від можливих зловживань, а також передумовою регламентації статутами системи основ як найважливіших для цієї місцевості орієнтирів розвитку.

Однак переважна більшість проаналізованих статутів територіальних громад дублюють положення Закону „Про місцеве самоврядування в Україні", що позначається на ефективності реалізації їх приписів. По-перше, вони фактично втрачають основоположний характер. По-друге, такі статути, зазвичай, не відображають особливостей організаційної, матеріальної, територіальної основ, що говорить про певну байдужість місцевих рад покращувати якість своєї діяльності. Тому детальна регламентація всіх систем основ – і фундаментальних, і загальносоціальних, має проводитись саме на рівні статутів територіальних громад.

Локальними правовими актами, що регламентують організацію і діяльність місцевих рад є і регламенти. Виявляються достатньо обґрунтованими погляди вчених, які говорять про їх підзаконний характер [98, 28]. Від цього залежить і ступінь регламентації основ. Ми схильні розглядати регламент як місцевий підзаконний нормативно-правовий акт, який затверджується місцевими радами і приймається у розвиток відповідних законів для регулювання окремих процедурних правовідносин. За своїм змістом регламент встановлює процедурні

питання, що виникають у процесі здійснення місцевими радами та їх виконавчими органами повноважень, визначає, у який спосіб і за допомогою яких форм здійснюються такі повноваження. Тому посилання вчених на необхідність закріплення регламентами окремих основ організації й діяльності місцевих рад, на нашу думку, є виваженими [11, 35]. Регламент має містити окремі складники організаційних та правових основ, оскільки останні пронизують всю діяльність представницьких органів територіальних громад. Так, аналіз регламенту Харківської міської ради показує, що у цьому акті зосереджені елементи організаційної основи – структура та форми діяльності місцевої ради [88]. З одного боку, основні питання, пов'язані з інститутом основ, встановлюються статутами територіальних громад, які на думку М. О. Васильєва мають більш високу юридичну силу [11, 35], а з іншого боку, він вказує на можливість регламенту поширювати дію за межі регулювання відносин між структурними елементами самого представницького органу. Тобто можна говорити не лише про внутрішній, а й про зовнішній характер регламенту, оскільки він містить норми, які визначають „порядок реалізації основ організації й діяльності місцевих рад у практичному житті". Отже, можна підсумувати, що регламенти місцевих рад обов'язково закріплюють правові та організаційні основи і майже не визначають інших основ організації і діяльності місцевих рад. Це не випадково, зважаючи на процедурний характер цього акта.

Аналіз локальних правових актів дає змогу зробити певні узагальнення:

1) провідне місце в системі актів локального характеру належить саме статутам територіальних громад, де закріплена розгалужена система основ організації й діяльності місцевих рад з урахуванням потреб відповідної території;

2) важливе значення мають структура локальних правових актів, а також встановлення обсягів правового регулювання питань, що стосуються місцевого самоврядування, в тому числі основ організації і діяльності місцевих рад. Слід враховувати, що не всі питання організації і діяльності місцевих рад мають

регламентуватись локальними актами, адже на конституційному рівні імперативно встановлена необхідність регулювати найбільш важливі питання законами;

3) юридичне закріплення основ організації й діяльності місцевих рад у статутах потребує суттєвого поліпшення, оскільки, зазвичай, дублюючи положення Закону „Про місцеве самоврядування в Україні", вони не відбивають особливостей матеріально-фінансової, територіальної, організаційної та інших основ.

Аналіз законів зарубіжних держав дозволяє стверджувати, що в окремих країнах регулювання основ організації і діяльності місцевих рад здійснюється більш чітко порівняно з вітчизняним законодавством. Наприклад, Закон Азербайджанської Республіки „Про статус муніципалітетів" окремо визначає територіальні, економічні й фінансові основи муніципалітетів [22]. Організаційні ж основи окремим розділом не виділені. Закон також не розмежовує правову основу та правові гарантії діяльності муніципалітетів. До територіальних основ згідно з нормами зазначеного Закону належать території муніципалітетів. При цьому норми Закону, які встановлюють територіальні основи, здебільшого є бланкетними і передбачають детальну регламентацію територіальної організації місцевої влади окремими законами. Проте у більшості колишніх радянських республік правове закріплення основ організації і діяльності місцевих рад досить обмежене порівняно з Україною. У цих країнах юридичне закріплення основ не є системним. Аналіз законодавчих актів показав, що регламентується у кращому випадку лише одна окрема основа: економічна [50], фінансова [23], організаційна, майнова [24], територіальна [25].

Значну увагу інституту основ приділяють у більшості країн Західної Європи, про що свідчить закріплення категорії „основи" у Конституціях таких держав, як Франція, Німеччина, Італія та інші.

Так, у загальносвітовому масштабі вирізняється особливостями правове закріплення „територіальної основи", адже сучасні держави мають різні системи

адміністративно-територіального поділу (дволанкову – Данія; триланкову – Італія; чотириланкову – Німеччина; п’ятиланкову – Франція). І все ж не кожна з місцевих територій у цих країнах становить територіальну основу діяльності місцевих рад, оскільки зазначені органи створюються не у кожній територіальній одиниці. Скажімо, кантон та округ у Франції не мають представницьких органів місцевого самоврядування, а виступають, скоріше, як територіальні межі діяльності спеціальних адміністративних органів. Таким чином, на відміну від України в окремих зарубіжних державах органи місцевого самоврядування не створюються на всіх рівнях адміністративно-територіальних одиниць.

У той же час законодавство зарубіжних країн щодо територіальної основи допускає тотожні з українським прогалини. Наприклад, як самостійні адміністративно-територіальних одиниці зберігаються карликові утворення, які втратили реальну економічну та демографічну основу, або існують певні неспівпадіння між статусом міських та сільських територій, який був у минулому, та їх сучасним становищем [64, 335]. Аналогічні недоліки притаманні й територіальній організації в Україні [56, 145-147]. При цьому подолання їх можливе шляхом об’єднання дрібних територій в одну з єдиним адміністративним центром.

Економічна основа місцевого самоврядування у переважній більшості країн світу закріплюється у законодавстві як сукупність власних доходів місцевих бюджетів та дотацій з державного бюджету. Водночас поширеними є різноманітні фінансові механізми, які використовуються для самостійного поповнення місцевих бюджетів, наприклад, закріплюється такий елемент економічної основи, як позики. У деяких країнах на законодавчому рівні чітко регламентований рівень та напрямки використання економічних основ. Так у Швеції, на відміну від України, кошти спрямовуються більшою мірою у суспільний сектор [106, 29]. Це свідчить про те, що в Україні ще не подолано принцип централізації, не вироблено демократичної процедури формування самостійних місцевих бюджетів. Звідси

соціально-економічний розвиток місцевих територій залежить від пріоритетного спрямування ресурсів на виконання делегованих повноважень органів державної влади, що викликано збільшенням їх обсягу в останній час. Підвищення ж рівня надання соціальних послуг населенню відсунуто на другий план.

Таким чином, і в Україні, і за її кордоном основною проблемою функціонування представницьких органів місцевого самоврядування є недосконале правове регулювання питання основ їх організації і діяльності. Правове регулювання цього інституту постійно відстає від рівня розвитку суспільних відносин у цій сфері та потреб практики. Причому таке відставання поширюється на всі правовідносини, що стосуються основ організації і діяльності місцевих рад, тобто має системний характер.

На наш погляд, правильний шлях до подолання проблем правової регламентації основ організації й діяльності місцевих рад в Україні – це прийняття кодифікованого акта в сфері місцевого самоврядування. Кодифікація завжди передбачає застосування комплексного підходу до проблем правової регламентації, який терміново потрібен українському законодавству. Ми вважаємо, що новий кодекс має окремими розділами урегулювати питання реформування територіального устрою України, правової бази, важливі аспекти організаційної основи, показавши значущість основ для розвитку громадянського суспільства в Україні. Проте цілком зрозуміло, що розробка і прийняття кодексу вимагатиме чимало часу. Тому кодифікація законодавства про місцеве самоврядування жодним чином не відкидає необхідності продовження поточних робіт щодо удосконалення чинного галузевого законодавства в аспекті зміцнення основ місцевого самоврядування загалом і місцевих рад зокрема. При цьому варто акцентувати увагу на забезпеченні повноти і системності при регламентації основ, а також дотримуватися принципу достатності, тобто відповідності між обсягом і „якісним наповненням” певних основ та змістом тих функцій і повноважень, виконання яких вони мають забезпечувати.

Отже, аналізуючи вище наведене можна зробити такі висновки :

1. Поняття „основи організації і діяльності” є однією з базових юридичних категорій, яка широко використовується як у наукових дослідженнях, так і в чинному законодавстві. В сучасній науці сформувалося три головні підходи до визначення сутності „основ”: позитивно-правовий, загальносоціальний та організаційний. Синтез зазначених підходів з урахуванням предмета нашого дослідження дозволив сформулювати авторське визначення основ організації й діяльності місцевих рад як закріплену у законодавстві систему об’єктивних умов існування представницьких колегіальних органів місцевого самоврядування, які мають установчий, комплексний, системний, динамічний характер і виявляються у суспільному житті у вигляді ресурсного потенціалу місцевих рад як учасників муніципально-правових відносин.

2. Основам організації і діяльності місцевих рад притаманні певні ознаки: об’єктивна обумовленість; установчий, загальний характер; системність та комплексність; динамічність; необхідність; достатність.

3. Сукупність основ організації і діяльності місцевих рад являє собою полісистемний комплекс, у межах якого вирізняються дві підсистеми, тісно пов’язані між собою: загальносоціальні (атрибутивні) та фундаментальні (конститутивні) основи. При цьому елементи системи загальносоціальних основ, на відміну від елементів системи фундаментальних основ, майже не закріплені у чинному законодавстві та не мають вичерпного переліку. До фундаментальних основ пропонується відносити правові, організаційні, економічні (матеріальні й фінансові) та територіальні основи, а до загальносоціальних – теоретичні, історичні, соціальні, демографічні, інформаційні, політичні, гуманістичні тощо.

4. Складниками правової основи організації і діяльності місцевих рад є окремі норми права, в яких регламентовані процеси організації і діяльності місцевих рад, а також відповідні правовідносини, в яких ці норми можуть бути реалізовані. До складу організаційної основи належать структура, порядок, форми та принципи організації і діяльності місцевих рад, які реалізуються через відповідні правовідносини. Територіальну основу становлять порядок формування

та склад території, на якій функціонують місцеві ради, а також порядок її встановлення та зміни. Фінансова основа організації і діяльності місцевих рад представлена сукупністю фінансових ресурсів, до яких належать доходи місцевих бюджетів та інші кошти. Матеріальна основа представлена розгалуженою сукупністю матеріальних ресурсів, серед яких можна назвати землю, природні ресурси, підприємства, установи, організації, які перебувають у власності територіальних громад, та інше, закріплене у законодавстві майно.

5. Упродовж усіх років незалежності в Україні простежується стійка тенденція відставання правового регулювання основ організації і діяльності місцевих рад від рівня розвитку суспільних відносин у цій сфері та потреб практики. Перспективним засобом виправлення такої ситуації є розробка і прийняття Муніципального кодексу України (Кодексу законів України про місцеве самоврядування), в якому окремими розділами мають бути врегульовані всі види основ організації та діяльності органів місцевого самоврядування і насамперед – місцевих рад. Крім того, необхідно підготувати програмний нормативно-правовий акт Верховної Ради України, в якому закріпити поняття та елементи системи фундаментальних основ організації і діяльності місцевих рад, основні напрямки удосконалення їх правового реформування, а також передбачити певні матеріально-фінансові ресурси для такого реформування. При регламентації основ організації й діяльності місцевих рад слід суворо додержуватися принципу самостійності місцевого самоврядування і невтручання у вирішення місцевих справ з боку загальнодержавних органів.

РОЗДІЛ 2
ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ

2.1. Правова основа організації і діяльності місцевих рад: сучасний стан і перспективи розвитку

Для характеристики правової основи організації і діяльності місцевих рад доцільно застосувати диференційований підхід до норм права, які регламентують питання організації і діяльності цих органів. Такі норми поділяються на конституційні, законодавчі та норми підзаконних актів.

Конституційні норми є всеохоплюючими і відбивають загальні засади місцевого самоврядування. Так, на конституційному рівні одержали закріплення питання поняття та системи місцевого самоврядування, порядку формування його органів, гарантії щодо створення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, окремі форми здійснення місцевого самоврядування тощо.

При аналізі сучасного стану правової основи організації і діяльності місцевих рад на особливу увагу заслуговують зміни до Конституції щодо реформування місцевого самоврядування, які регламентує законопроект 3207-І [82] (далі – зміни). У зв’язку з різними підходами до реформування місцевого самоврядування науковців і політиків цілком можливо, що до свого остаточного прийняття положення Закону 3207-І ще трансформуються. Однак можна передбачити, що ці перетворення відбудуться лише в напрямку зміцнення принципів децентралізації державної влади, поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів, що, безперечно, підсилить роль місцевого самоврядування в державі.

На думку окремих дослідників сучасних наукових тенденцій розвитку місцевого самоврядування зміни до Конституції мають велике аксіологічне значення, в першу чергу тому, що докорінно змінюють уявлення про основи організації й діяльності місцевих рад [4, 53]. З урахуванням змін основи

набувають більш реального і конкретного характеру, оскільки після запровадження політичної реформи з'являються перспективи набуття місцевими радами необхідних умов та можливостей щодо вирішення місцевих справ.

Окремі аспекти реформування організаційної основи організації і діяльності місцевих рад викликані зміною статусу місцевих державних адміністрацій щодо реалізації переважно контрольної функції. У сучасних умовах запровадження політичної реформи повноваження місцевих державних адміністрацій спрямовуються на контролювання діяльності підпорядкованих їм органів державної виконавчої влади на місцях. У той же час для зміни статусу місцевих державних адміністрацій, зменшення їх впливу на вирішення місцевих справ та розмежування їх повноважень та повноважень місцевих рад терміново слід прийняти нову редакцію Закону України „Про місцеві державні адміністрації". Взаємодія ж місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування має відбуватися лише в частині відносин місцевих рад з територіальними осередками на місцях органів державної виконавчої влади, координація діяльності яких і покладена на місцеві державні адміністрації.

Передбачається також змінити систему органів місцевого самоврядування та принципи їх формування. Так, відповідно до змін районні та обласні ради наділяються правом створювати власні виконавчі органи. Причому відбудеться передача районними та обласними державними адміністраціями виконавчим органам районних та обласних рад документації, пов'язаної з підготовкою та виконанням районних і обласних бюджетів, здійсненням делегованих їм відповідними районними чи обласними радами повноважень. Це означає, що районні та обласні ради одержать можливість реалізовувати прийняті ними рішення через власні виконавчі органи. Однак з огляду на порядок формування обласних та районних рад за пропорційною системою вони втратили ознаку щодо представлення спільних інтересів територіальних громад. Є такі громади, які взагалі не мають серед депутатів районних і обласних рад осіб, які представляють

їх інтереси. Тому виникає необхідність поставити питання про відповідність статусу, якого набули обласні та районні ради після виборів 2006 р., Конституції України. Розв'язати цю проблему в компетенції лише Конституційного Суду України.

Зміни торкнулися і державної підтримки місцевого самоврядування, що виявилося у необхідності встановити мінімальну частку від податків і зборів, які спрямовуються на формування доходів місцевих бюджетів. Це перший крок до формування місцевих бюджетів на підставі додержання принципу самостійності місцевого самоврядування.

Що стосується фінансової основи організації й діяльності місцевих рад, то запроваджуються нові механізми забезпечення виконання місцевими радами делегованих їм повноважень органів державної влади. Для цього держава може віднести до місцевого бюджету окремі загальнодержавні податки. Таким чином, зміни до Конституції щодо місцевого самоврядування спрямовані на подолання окремих проблем його функціонування.

Ще один складник правової основи організації і діяльності місцевих рад, який потребує характеристики, – це законодавчі норми. На сьогодні у сфері місцевого самоврядування прийнято ряд законів „Про місцеве самоврядування в Україні", „Про вибори депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", „Про статус депутатів місцевих рад" та інші, які закріпили окремі складники основ організації і діяльності місцевих рад.

Слід констатувати суперечливість та незавершеність правової основи місцевого самоврядування на законодавчому рівні, наявність прогалин правового регулювання, відсутність необхідних основоположних законів. Зазначимо основні проблеми, які повинні бути остаточно урегульовані на законодавчому рівні. Більш чіткої регламентації потребують організаційні основи організації і діяльності місцевих рад і, в першу чергу, питання формування їх складу. Наприклад, взагалі відсутнє правове регулювання взаємовідносин обранців територіальних громад з

тими політичними силами, які висували їх кандидатами в депутати. Слід негайно вносити зміни до Закону України „Про статус депутатів місцевих рад" у частині встановлення як додаткової підстави припинення депутатських повноважень у разі виходу зі складу фракції. Крім того, запроваджена з 2006 р. пропорційна система виборів сприяла суттєвому розширенню депутатського корпусу місцевих рад, а також створила умови ротації депутатів у радах без проведення виборів замість вибулих, що може позначитись на рівні професіоналізму депутатів.

Для ліквідації проблем формування місцевих рад необхідно унормувати систему актів місцевого самоврядування, встановити їх юридичну силу та ієрархію, визначитися з дією цих актів у просторі та часі.

Окрема група питань, що потребують вирішення, стосується недосконалості механізмів судового захисту прав місцевого самоврядування. Так, на сьогодні чітко не встановлено, які правові можливості мають місцеві ради для одержання та захисту матеріально-фінансових ресурсів або для унормування організаційних основ своєї діяльності. Крім того, простежується недостатня урегульованість питань забезпечення виконання судових рішень у галузі місцевого самоврядування, що пов'язано з недостатнім рівнем їх правової регламентації.

На наш погляд, на законодавчому рівні необхідно унормувати питання компетенції місцевих рад, окремі складники якої містяться на сьогодні більш як у сотні законодавчих актів. Норми таких законів мають загальний характер щодо закріплення компетенції, тобто чітко не конкретизують, до відання якого органу місцевого самоврядування належить повноваження, а це призводить до проблем реалізації таких повноважень.

Стає зрозумілим, що базовий Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні" лише поверхово урегульовує численні сторони здійснення місцевого самоврядування і подальший його розвиток потребує змін. Такі зміни пропоновані науковцями-теоретиками і практиками у внесених на розгляд до комітетів

Верховної Ради законопроектах „Про місцеве самоврядування в Україні”. Їх на сьогодні існує кілька [84; 220], кожний з яких має як позитивні риси, так і прорахунки у правовому регулюванні питань організації і діяльності місцевих рад.

Так, законопроект, розроблений робочою групою Громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектора, наводить оновлену систему місцевого самоврядування, де його основою визнаються „громади” [13]. Їх представницькими органами виступають ради громади. Законодавець намагається відійти від недосконалого за якісними показниками визначення територіальної громади у сучасній правовій базі, визначивши, що членами громади можуть бути особи, які: а) постійно проживають на території населеного пункту, що знаходиться на території юрисдикції громади; б) мають на території юрисдикції громади нерухоме майно, за яке сплачують платежі до місцевого бюджету (ст. 1 проекту). Закріплюючи питання територіальної основи організації і діяльності місцевих рад, цей законопроект помилково ототожнює адміністративно-територіальні одиниці і населені пункти, продовжуючи вживати не зовсім зручний термін „населений пункт”.

Обидва пропоновані до прийняття проекти законів позбавлені найголовнішого – чіткої регламентації принципів здійснення місцевого самоврядування, а, як слушно зауважує О. О. Александров і Н. А. Ількіна, відсутність законодавчого закріплення основоположних засад організації місцевої влади може призвести до руйнації усієї системи управління в державі [2, 222]. Крім того, проекти не чітко вирішують питання щодо форм здійснення місцевого самоврядування, оскільки їх регламентація залишається вкрай обмеженою. Таким чином, слід поновити роботу над удосконаленням норм законопроектів, застосувавши системний підхід.

Значний пласт норм права, що становлять правову основу організації і діяльності місцевих рад, міститься у підзаконних нормативно-правових актах.

Стосовно процесу їх прийняття в Україні, то він не може бути охарактеризований пожвавленням, як, за словами деяких російських науковців [45, 168], це відбувається у Російській Федерації. Ми маємо протилежний результат, коли такий процес відбувається на неналежному рівні. В свою чергу і реалізація прийнятих норм права потребує поліпшення, оскільки норми підзаконних правових актів не можна реалізувати в умовах постійних змін та тривалих виборчих процесів у країні. Тому слід погодитись з О. В. Ярощуком, який зазначає, що для України необхідно запровадити нормативне регулювання місцевого самоврядування актами двох рівнів: законами та місцевими статутами, які схвалюють або безпосередньо громадяни, або їх виборні органи [109, 57].

З огляду на стан правової основи організації і діяльності місцевих рад необхідно визначити перспективи її розвитку. Окресленню таких перспектив допоможе аналіз існуючих недоліків правової основи організації і діяльності місцевих рад, які, на наш погляд, бувають статичного та динамічного характеру. Недоліки статичного характеру проявляються в існуванні вад матеріальних чи процедурних норм, пов’язаних з недоліками юридичної техніки, до яких належать прогалини у законодавстві, проблеми нормативного забезпечення окремих конституційно-правових інститутів – відповідальності, делегування повноважень, адміністративного договору тощо.

Витоками перелічених проблем статичного характеру вчені вважають різні соціально-правові процеси. Т. Бялкіна говорить, що найсуттєвішим фактором є відсутність чіткого уявлення про сутність, цілі та задачі місцевого самоврядування на сучасному етапі, невирішеність питань компетенції [9, 36]. На нашу думку, „корінь зла” полягає в тому, що більшість науковців намагаються визначитись з окремою „першопроблемою”, вважаючи, що після її усунення можливе нормальне функціонування системи місцевого самоврядування у правовому руслі. Насправді ж такої „першопроблеми” не існує, а реформування основ організації і діяльності місцевих рад потребує комплексного підходу.

Все це говорить про те, що починати комплексне реформування необхідно з накопичення правової бази і робити це системно, бо в країні і так є чимало чинних нормативно-правових актів і, крім цього, чимало законопроектів, які регулюють тотожні відносини місцевого самоврядування. Достатньо вивіреними для збереження відповідного рівня системності законодавства є пропозиції щодо прийняття Муніципального кодексу України (далі – кодекс), проект якого внесено до Верховної Ради України [72, 105-137].

Спочатку слід вирішити питання щодо назви кодексу, а отже, його сутності. Оскільки виділення галузі муніципального права в Україні як самостійної є питанням науково не дослідженим і спірним, альтернативою буде вдатись до вживання поняття Кодекс законів України про місцеве самоврядування.

Підтримуючи наміри прийняття кодифікованого акта, пропонуємо одразу дати відповідь на питання щодо його структури та предмета правового регулювання. По-перше, це стосується його глав та розділів, по-друге – безпосередніх регуляторів суспільних відносин. Окреслені нами питання не є випадковими, оскільки враховують доречну критику проекту кодексу науковцями, які відзначають його „неймовірну громіздкість”, що спричиняє неузгодженість норм самого кодексу.

Як зазначає Ю. Делія, „Муніципальний кодекс визнається основоположним актом системи місцевого самоврядування” [14, 13]. Саме цей критерій, на нашу думку, і є визначальним щодо його змісту. На наш погляд, кодекс має включати глави, які б регламентували інституційну сторону діяльності органів місцевого самоврядування та форми його здійснення:

1) „Основні положення”, де буде регламентуватись сукупність правовідносин, на регулювання яких поширюється дія цього кодексу, а також наведений примірний перелік принципів місцевого самоврядування (законності, самостійності місцевого самоврядування, самодостатності матеріально-фінансової бази місцевих рад тощо); 2) „Основи організації та діяльності місцевого

самоврядування в Україні". Визначення основ – матеріальні, фінансові, територіальні, організаційні, правові. В рамках розкриття порядку здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування кодекс має розкрити зміст загальносоціальних основ; 3) „Організація та діяльність територіальних громад" (сутність територіальної громади, визначення членства у ній, розкриття основних прав та обов'язків членів територіальної громади тощо); 4) „Організація та діяльність представницьких органів громад": а) визначення правового статусу місцевих рад базового рівня – порядок побудови їх внутрішніх робочих органів, функціонування депутатських об'єднань та організація взаємодії місцевої ради з політичними партіями та блоками; б) визначення правового статусу місцевих рад регіонального рівня; в) встановлення конституційної відповідальності рад та їх депутатів; 5) „Організація та діяльність виконавчих органів рад" (встановлення системи виконавчих органів місцевих рад, особливостей їх функціонування на регіональному рівні, структури та повноважень порівняно з базовим рівнем); 6) „Організація та діяльність органів самоорганізації населення"; 7) „Організація та діяльність посадових осіб місцевого самоврядування": а) сільського, селищного, міського голів; б) голів районних у містах, районних та обласних рад; в) секретаря ради; г) заступників голови; 8) „Організація підготовки та проведення безпосередніх форм здійснення місцевого самоврядування": а) основні положення організації підготовки та проведення виборів до органів місцевого самоврядування; б) основні положення організації та проведення місцевого референдуму; в) порядок організації та проведення громадських слухань; г) порядок організації та здійснення місцевих ініціатив; ґ) порядок організації та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання; 9) „Асоціації та інші добровільні форми об'єднання органів місцевого самоврядування"; 10) „Діяльність депутатів у радах, порядок відкликання депутатів виборцями та взаємовідносини депутатів з політичними партіями"; 11) „Діяльність депутатів у виборчих округах"; 12) „Заключні та перехідні положення".

Крім кодексу, особливості здійснення місцевого самоврядування, на нашу думку, мають бути регламентовані безпосередньо місцевим населенням самостійно. Тому окремий пласт норм локального характеру повинен зосередитись у статутах територіальних громад. Детально регламентоване державою місцеве самоврядування навряд чи можна буде вважати ефективним та самоврядним, тому саме статути сприятимуть розвитку його самоврядних начал [61, 22-23]. Їх специфікою має стати закріплення історичних, етнографічних, географічних, економічних, демографічних та інших усталених на відповідній території особливостей. Ці акти, на наш погляд, необхідно визнати провідними серед тих, що становлять правову основу функціонування органів місцевого самоврядування, та законодавчо передбачити їх у переліку актів, якими повинні обов'язково керуватися останні (ч. 3 ст. 24 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні"). Такі корективи дадуть можливість скасувати законодавчі протиріччя, коли, з одного боку, прийняття акта громадою або її представницьким органом не є обов'язковим, а з іншого – окремі норми базового Закону вказують на необхідність урегулювання певних питань „виключно" статутами. Наприклад, імперативний характер ст. 10 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні" вимагає, щоб порядок формування та організація діяльності місцевих рад визначалися Конституцією України, законами, а також статутами територіальних громад. Слід зауважити, що, незважаючи на досить обмежене посилання на статути в нормах Закону (статті 8, 9, 10, 13), питання, закріплені ними, не вичерпують всього переліку особливостей здійснення місцевого самоврядування окремою громадою. У зв'язку з цим стає необхідним конкретизувати, які саме особливості законодавець мав на увазі, формулюючи зміст ст. 19 Закону.

Аналіз змісту статутів окремих територіальних громад свідчить про те, що у більшості випадків вони значною мірою дублюють Закон „Про місцеве самоврядування в Україні" і лише частково закріплюють особливості регулювання суспільних відносин у галузі місцевого самоврядування, властиві відповідній

території. На наш погляд, вимогам практики більше відповідала б відмова від тотального законодавчого регулювання всіх сфер місцевого самоврядування у бік надання більшої самостійності локальній нормотворчості його органів. У цьому аспекті особливого значення набуває проблема визначення меж самостійного регламентування місцевими радами питань місцевого значення. Відповідно до світової практики існує два способи такого регламентування: позитивний та негативний. При позитивному способі визначення меж компетенції органів територіальної громади, предмети їх відання і повноваження встановлюються шляхом законодавчого закріплення на рівні держави [11, 26]. Негативний же спосіб полягає в тому, що предметами відання місцевої ради є питання, які не входять до предметів відання інших рад чи органів державної влади. Виходячи з конституційних норм, в Україні правовий порядок базується на засадах, відповідно до яких органи публічної влади не можуть бути примушені робити те, що не передбачено законодавством. Такий же принцип правового регулювання поширюється і на діяльність органів місцевого самоврядування. Стаття 19 Основного Закону вказує, що вони зобов'язані діяти винятково на підставі, у межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України. Зазначений принцип поширено Конституцією на систему місцевого самоврядування, проте виявляються протиріччя між ним та традиціями континентальної правової системи, до якої належить Україна. Такі розбіжності необхідно узгодити. Досягти цього можна впровадженням статутів територіальних громад. Говорячи докладніше, теорія держави та права розрізняє два типи (принципи) правового регулювання. Загальнодозвільний тип наявний тоді, коли можливість певної поведінки поставлена в залежність від присутності або відсутності її прямої заборони в законі. Якщо ж така заборона не передбачена, то ця поведінка (за умови, що вона не суперечить сутності і принципам права, меті і завданням правового регулювання) вважається правомірною. У цьому разі діє юридична формула: дозволено все, крім того, що заборонено законом.

Спеціальнодозвільний тип наявний тоді, коли особа може обирати лише ті форми поведінки, що безпосередньо визнані в законі як припустимі. У цьому разі діє юридична формула: заборонено все, крім того, що дозволено законом [21, 410-411].

Беручи до уваги надбання теорії права та світовий досвід, можна виділити такі основні варіанти організації влади на місцях: англо-саксонську, континентальну, іберійську, радянську. В англо-саксонській правовій родині в процесі розвитку склався так званий позитивний принцип (тип) правового регулювання. Відповідно до цього принципу органи місцевого самоврядування можуть робити тільки те, що прямо передбачено законом. Вони функціонують у межах своєї компетенції. Континентальна модель організації влади на місцях закріпила інший принцип – негативний принцип правового регулювання. Відповідно до нього органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом. Таким чином, у законодавстві має бути наведений перелік дій, які організаційні структури громад під загрозою настання юридичної відповідальності здійснювати не мають права. В Україні організація органів місцевого самоврядування є близькою до континентальної, зокрема, дуже схожа з їх побудовою у Франції та деяких інших європейських країнах. Таким чином, виникає питання, чому в Україні побудова системи органів місцевого самоврядування здійснюється за континентальною традицією, а її правове регулювання – за англо-саксонською. Можливо, необхідно надати місцевим радам правомочності здійснювати все, що не заборонено законом. Тому ефективним механізмом впровадження цих теоретичних надбань повинні стати саме статути, за допомогою яких на місцях будуть реалізовані особливості основ організації й діяльності місцевих рад.

Враховуючи досвід економічного, соціального, історичного розвитку відповідної території та керуючись конституційними і законодавчими нормами, на нашу думку, статути повинні включати такі розділи: 1) загальні положення, де

зазначаються принципи здійснення місцевого самоврядування, організаційні форми, правова, територіальна, матеріальна та фінансова основи, декларується система загальносоціальних основ; 2) територіальна громада – поняття громади, її склад, форми участі населення у здійсненні місцевого самоврядування, права членів територіальної громади; 3) органи і посадові особи територіальної громади – система органів, їх повноваження; структура представницького та виконавчого органів, їх кількісний склад; відповідальність органів перед територіальною громадою; 4) основні питання місцевого значення – специфіка здійснення місцевого самоврядування на відповідній території; такі питання можуть включати символіку, можливість членів територіальної громади брати участь у засіданнях її представницького органу, порядок доступу членів територіальної громади до актів, що приймаються з питань місцевого значення, форми оповіщення громадян про роботу органів місцевого самоврядування, можливість поділу територіальної громади на дрібніші елементи з власними представництвами (наприклад, міста з районним поділом); 5) прикінцеві положення – регулюють порядок прийняття статуту та його дію. Зазначений перелік є умовним. Виходячи з особливостей здійснення місцевого самоврядування на окремих територіях, статут може включати й інші розділи [71, 67-87; 91, 241-242].

На жаль, практику прийняття статутів неможливо поширити на регіональний рівень місцевого самоврядування – райони та області, які відповідно до Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” не мають власних територіальних громад, а представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Маючи власні органи місцевого самоврядування, регіони повинні бути забезпечені можливістю створення та закріплення власних основ діяльності. На нашу думку, на цьому рівні доцільно запровадити окремий кодифікований правовий акт обласної та районної рад, де закріпити найважливіші питання відання регіонів у сфері місцевого самоврядування. Такі акти сприяли б розподілу компетенції між самоврядними та державними органами, допомогли б чіткіше

врегулювати питання територіальної та правової основи їх діяльності.

Розглянувши недоліки правової основи організації і діяльності місцевих рад статичного характеру, а саме – недосконалість матеріальних та процесуальних норм, необхідно вказати на недоліки правової основи організації і діяльності місцевих рад динамічного характеру. Вони проявляються у відповідних відносинах між різними суб'єктами у системі місцевого самоврядування і стосуються питань удосконалення реалізації норм права, наукового обґрунтування принципів управлінського впливу об'єктів та суб'єктів управління, подолання проблем дублювання повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування тощо. При цьому реальна і повна реалізація правової норми буде тільки у тому випадку, коли повністю здійснюватимуться суб'єктивні права та виконуватимуться юридичні обов'язки особи як елементи правовідносин [69, 266]. Однак такий стан не відповідає практичним реаліям, оскільки окремі важливі норми є декларативними. Це стосується, наприклад, положень Закону „Про місцеве самоврядування в Україні", які закріплюють існування територіальної громади району у місті, або порядок притягнення до конституційної відповідальності сільського, селищного, міського голови. На практиці ж реалізувати ці положення неможливо через відсутність чіткого процесуального порядку. Тому виникають проблеми щодо насичення нормативно-правових актів більшою кількістю норм процедурного характеру.

Таким чином, в Україні назріла необхідність детальної систематизації нормативно-правового матеріалу, який закріплює діяльність місцевого самоврядування. Здійснити її можна шляхом створення відповідної робочої групи на рівні уряду, якій доручити підготовку остаточного варіанта проекту Муніципального кодексу.

2.2. Матеріальна і фінансова основи організації і діяльності місцевих рад: склад, порядок формування та шляхи удосконалення

За роки радянської влади в Україні відбувся процес націоналізації власності, в силу якого майно, що перебувало у приватній власності, передавалося у

власність державну. Слід погодитись з тими вченими, які зазначають, що за допомогою уніфікації державної власності у той час досягався перерозподіл центральними органами наявних матеріально-технічних та фінансових ресурсів між економічними районами та адміністративно-територіальними одиницями [94, 523]. Розвиток територій залежав від керівних органів країни, основу яких становили ради. Розширення їх матеріальної бази здійснювалося шляхом передачі їм у безпосереднє підпорядкування (на баланс) підприємств та організацій від вищестоящих органів держави. Спрямування ж ресурсів на реалізацію місцевих програм було можливим лише за погодженням з центром і у визначених „зверху" обсягах [10, 389].

Комунальна власність не виділялася як самостійний різновид власності, оскільки жорстка централізація владної вертикалі виключала існування будь-яких „самоврядних інституцій". Процеси лібералізації суспільного життя лише на початку 90-х уможливили появу комунальної власності. Зміни до ст.13 Конституції СРСР, яка закріпила таку диференціацію, були пов'язані з реструктуризацією апарату держави. Місцеві органи влади, у тому числі й місцеві ради, були повністю одержавленими, тому комунальна власність спочатку була оформлена у складі державної власності. Проте вже через місяць після внесення змін до Конституції СРСР був прийнятий Закон „Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР", який закріпив, що основу місцевого господарства становить комунальна власність [26].

Беручи за основу положення всесоюзного Закону, Верховна Рада УРСР прийняла Закон „Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", в якому комунальна власність також визнавалася основою місцевого господарства. Місцеве господарство розглядалося як сукупність підприємств, організацій, установ, об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю, або такі, що не перебувають у комунальній власності, однак діяльність яких пов'язана переважно з

обслуговуванням населення. Термін „місцеве господарство” був ширшим, ніж „комунальна власність”, тому доцільно було б вважати „фінансово-економічною основою місцевого самоврядування” конкретні об’єкти місцевого господарства, а не саму комунальну власність. Такий підхід створив умови для появи самостійної підсистеми публічної влади і заклав засади матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування.

Простежується ситуація, коли обласні ради не мають права передавати місцевим державним адміністраціям об’єкти спільної власності, якщо перед цим не було делегування відповідних повноважень. Таким чином, взаємовідносини між цими суб’єктами будуються на основі інституту делегування повноважень. Закон України „Про місцеві державні адміністрації” у ч. 2 ст. 15 визначає, що лише у разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебуватимуть також об’єкти спільної власності територіальних громад. Водночас ст. 44 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” не передбачає такої можливості, як передача виключних повноважень обласної ради. Вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об’єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах визначено п. 20 ст. 43 Закону як „виключне повноваження” обласної ради. Місцева рада за умови передачі об’єктів може позбавити себе необхідної для нормального функціонування матеріальної основи. Крім того, вищезазначене рішення поставило умови, від реалізації яких залежить повернення в управління місцевих рад спільної власності територіальних громад. Поки ці умови не будуть досягнуті, такою власністю управлятимуть місцеві держадміністрації. Уявімо таку ситуацію, коли обласній раді терміново потрібні додаткові кошти для свого ефективного функціонування. Щоб їх одержати, вона правомочна продати, передати в оренду або під заставу об’єкти спільної власності, що перебувають в її управлінні (у разі одержання доручення на це відповідних рад). Однак внаслідок передачі свого

права управління місцевим держадміністраціям на ліквідні об'єкти вона позбавляється реальної можливості одержати кошти. Це може спричинити негативні процеси в її діяльності. На наш погляд, ситуація, коли районні та обласні ради змушені передавати об'єкти спільної власності в управління місцевим держадміністраціям, викликана відсутністю у них власних виконавчих органів, що заважає їм самостійно реалізовувати соціально-економічні програми регіону.

Визначенню матеріальної основи організації і діяльності місцевих рад регіонального рівня допоможе аналіз категорії „управління", оскільки дискусійним залишається питання щодо віднесення „управління" до правомочностей власника, специфічних для організацій. Одні вчені вважають, що, передаючи майно в управління органам державної виконавчої влади, місцева рада здійснює не право управління, а право розпорядження, змінивши форму власності комунального майна [96, 13]. Результатом такого розпорядження буде позбавлення територіальних громад своїх об'єктів права власності шляхом безоплатного відчуження комунального майна, а отже, і втрата територіальними громадами матеріальної основи. Другі науковці говорять, що в українській мові поняття „розпорядження" та „управління" якщо не тотожні, то такі, що значною мірою збігаються [15, 66]. Треті тлумачать термін „управління" ширше, як будь-які дії, що їх вчиняють органи місцевого самоврядування щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності. Водночас Я. Ільченко підкреслює, що з такого визначення не випливає тотожність прав на управління об'єктами комунальної власності та розпорядження ними, оскільки лише власник має право розпоряджатися майном на свій розсуд, однак остаточно робить висновок, що „розпорядження" і „управління" можуть збігатися [41, 172].

На наш погляд, аналізуючи поняття „управління" в аспекті його взаємозв'язку з матеріальною основою організації і діяльності місцевих рад, слід виходити з того, що місцеві ради є органами територіальних громад, однією з функцій яких є саме управління власністю первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Матеріальну основу організації і діяльності самих рад становить

майно, яким вони можуть забезпечити свою діяльність. Забезпечити діяльність, тобто можливість виконання повноважень, означає спроможність рад самостійно спрямовувати ресурси на потреби місцевого значення. Володіючи лише управлінськими повноваженнями, такі можливості обмежуються необхідністю постійно одержувати згоду від власника на здійснення щодо об'єктів матеріальної основи правомочностей права комунальної власності. Такі обмеження, на наш погляд, притаманні більшою мірою обласним та районним радам. Адже з самого визначення комунальної власності, закріпленого у Законі „Про місцеве самоврядування в Україні", як права територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, випливає, що до представницьких органів місцевих рад базового рівня переходять „правомочності власника". Пункт 5 ст. 16 наведеного Закону зазначає, що від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради. Застосоване формулювання „відповідні ради" включає і районні, і обласні ради, однак виникає сумнів щодо їх можливості набувати та здійснювати права суб'єкта комунальної власності. Адже здійснення такого права передбачає реалізацію правомочностей власника – володіння, користування, розпорядження, а законодавство їх цими правомочностями не наділяє.

Розглянувши особливості набуття матеріальної основи організації і діяльності місцевими радами різних рівнів, можна підвести певні підсумки:

1) матеріальна основа організації і діяльності сільських, селищних та міських рад формується на базі комунальної власності з передачею цим радам „прав власника". Законодавчо не урегульовано порядок передачі прав власника, що пов'язане з недосконалістю територіального устрою в Україні, зокрема, з існуванням проблеми „матрьошки" на деяких територіях;

2) матеріальна основа обласних і районних рад за сучасних умов повністю

залежить від рішень місцевих рад базового рівня. Фактично вони не наділяються правами власника стосовно майна комунальної власності, а спроможні лише здійснювати функцію „управління”. Оскільки „управління” не включає правомочності щодо „володіння”, „користування” та „розпорядження” відповідними об’єктами соціальної інфраструктури без належним чином оформленого дозволу власника, доходимо висновку, що обласні та районні ради не „володіють”, а лише „управляють” комунальною власністю територіальних громад, отже, не є суб’єктами комунальної власності. Слід погодитись з В. Польовим, що попередженню зловживань щодо майна, яке перебуває в управлінні районних і обласних рад, сприятиме „правильне визначення обсягу повноважень районних і обласних рад щодо „управління” об’єктами комунальної власності та механізму їх реалізації в умовах існуючого правового поля” [75, 50]. На наш погляд, конструктивному вирішенню цієї проблеми допоможе зміна статусу районних та обласних рад, що дозволить наділити їх комунальною власністю;

3) законодавством чітко не урегульована процедура розмежування комунальної власності та спільної власності територіальних громад. Відсутній механізм розмежування комунальної та спільної власності відповідними обласними радами, Київською та Севастопольською міськими радами. Недосконалий стан правової регламентації відносин спільної власності територіальних громад не дозволяє у повній мірі забезпечувати цим майном діяльність регіональних рад;

4) Конституція України наділила територіальні громади можливістю об’єднувати на договірних засадах об’єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, організацій, установ, створювати для цього відповідні органи і служби (ч. 2 ст. 142). Однак незрозуміло, чи належать до використаного у цій статті терміна „органи” районні і обласні ради. Адже первинний суб’єкт може створити цілком окрему службу, уникнувши прямого управлінського впливу на

свою власність з боку місцевих рад регіонального рівня.

Слід погодитись з існуванням неординарних випадків, коли об'єкти, які перебувають в управлінні місцевих рад та становлять матеріальну основу їх діяльності, не є комунальною власністю. Такий висновок випливає з аналізу положень ст. 317 Цивільного кодексу України, який визначив, що зміст „права власності" є комплексним і включає сукупність правомочностей з володіння, користування та розпорядження. Всі правомочності, які лежать поза межами цієї тріади, правом власності не вважаються.

Законодавство наділило місцеві ради правом бути суб'єктом договірних правовідносин. Стаття 18 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні" встановила можливість відносин з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності, на підставі укладення з ними договорів. Цивільне законодавство також віднесло органи місцевого самоврядування до учасників цивільних правовідносин (ст. 2 ЦК України). Таким чином, місцеві ради одержали можливість набувати майно, що становить їх матеріальну основу, на підставі укладення цивільно-правових угод, за якими право власності на предмет угоди до територіальної громади не переходить, – оренда, лізинг тощо.

Процес делегування повноважень передбачає передачу відповідних ресурсів для забезпечення їх виконання. Зокрема, у Державному бюджеті передбачається окрема стаття видатків на здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади [75]. Втім, передаватись можуть не тільки грошові кошти, а й адміністративні будівлі, споруди тощо. У випадку делегування повноважень органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування майно, що передається, не стає власністю територіальних громад, а перебуває у загальнодержавній власності. Проте на відповідний період це майно становить матеріальну основу діяльності ради. Доводиться констатувати, що тимчасовий характер делегованих повноважень нівелюється закріпленням у Законі „Про

місцеве самоврядування в Україні" обов'язкового порядку їх виконання. Існують також інші труднощі, а саме: необхідність закріплення у законодавстві суб'єкта делегування повноважень, строку, підстав та умов делегування, форм звітності, а також можливості „паралельного" здійснення повноважень. Аналізуючи ці проблеми, І. В. Дробуш аргументує необхідність прийняття Закону „Про делеговані повноваження" [56, 179]. Справді, такий Закон сприятиме поліпшенню матеріальної основи організації і діяльності місцевих рад, дозволить закріпити основні джерела надходжень, порядок фінансування, відповідальність за витрачання матеріальних ресурсів тощо. Проте після створення відповідних виконавчих органів місцевих рад на рівні районів та областей доцільно взагалі відмовитися від делегування повноважень з боку місцевих рад іншим органам, знайшовши більш ефективний механізм. Вважаємо, що ним може стати відповідний адміністративний договір, на підставі якого, наприклад, органи державної виконавчої влади зможуть на певний строк наділити місцеві ради відповідними повноваженнями.

Оскільки чинні муніципально-правові акти визначають, що основу організації та діяльності місцевого самоврядування становить виключно комунальна власність, то злободенною є проблема вдосконалення її правового регулювання. На жаль, в Україні законодавче закріплення поняття „комунальна власність" перебуває у зародковому стані. Президент України ще 17 грудня 1997 р. доручив урядові розробити проект закону „Про комунальну власність", однак він був внесений на розгляд Верховної Ради України лише у 2005 р. групою народних депутатів [83]. Тому для аналізу сутності комунальної власності нами будуть використовуватися ознаки комунальної власності, закріплені у Законі „Про місцеве самоврядування в Україні" та вироблені науковцями.

Стаття 41 Конституції заклала можливість існування в Україні комунальної власності як самостійної та специфічної форми власності. Це потребує уточнення ряду законів та підзаконних нормативно-правових актів. Так, досі чинний Закон

України „Про власність” [27] відносить комунальну власність до складу державної, що створює проблему невизначеності засад та порядку здійснення права комунальної власності. Закріпивши у ст. 32 в якості суб’єкта права комунальної власності адміністративно-територіальні одиниці в особі відповідних рад, Закон зводить нанівець принцип народовладдя, відповідно до якого суб’єктом права комунальної власності виступають територіальні громади. Отже, доводиться констатувати наявність прогалин у спеціальному законодавстві щодо регулювання питання комунальної власності, оскільки норми статей 31-32 Закону „Про власність” не можуть застосовуватися як такі, що суперечать чинній Конституції.

Можна визначити комунальну власність, як частину матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, якою від імені та в інтересах територіальних громад володіють, користуються і розпоряджаються сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради. Комунальна власність виступає свого роду формою відносно конкретних об’єктів місцевої інфраструктури, дозволяючи ідентифікувати саме ті об’єкти, які становлять матеріальну основу діяльності місцевих рад.

Як вже зазначалося, неоднозначність розуміння поняття комунальної власності спричинена відсутністю Закону „Про комунальну власність”, прийняття якого передбачене у прикінцевих та перехідних положеннях Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”. На цьому наголошується і в юридичній літературі [97, 37-39]. Стосовно законодавчої роботи у цьому напрямку говорити зарано, оскільки ті законопроекти, які перебувають на розгляді у комітетах Верховної Ради України, потребують доопрацювання. За роки фактичного існування комунальної власності в Україні запропоновано два законопроекти в цій сфері: „Про право комунальної власності та управління об’єктами права комунальної власності” [86] та „Про комунальну власність” [83]. На наш погляд, при подальшій роботі з законопроектами слід обов’язково врахувати таке: 1) завданням закону має бути створення належних механізмів реалізації права комунальної власності

територіальною громадою та її органами, а також створення правової основи управління відповідними об’єктами; 2) закон має визначати особливості суб’єктів, об’єктів та змісту відносин комунальної власності, які б відрізняли її від інших форм власності, зокрема, спільної власності територіальних громад; 3) у законі слід чітко регламентувати порядок прийняття рішення територіальною громадою з питань комунальної власності, скасування рішення ради, надання згоди на реалізацію права спільної власності; 4) слід виключити з переліку суб’єктів права комунальної власності територіальну громаду району в місті.

Вирішальним у процесі формування матеріальної основи організації і діяльності місцевих рад є з’ясування переліку об’єктів, що входять до її складу, та удосконалення порядку передачі матеріальних об’єктів з державної у комунальну власність і навпаки. За загальним правилом, передача об’єктів з державної у комунальну власність має супроводжуватися передачею відповідних фінансових ресурсів на їх обслуговування. Однак законодавець у ст. 4^2 Закону України „Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності” закріпив, на нашу думку, руйнівні для місцевих бюджетів положення, поклавши всі видатки, пов’язані з передачею об’єктів з державної власності, на місцеві бюджети. Враховуючи незначний рівень наповнення місцевих бюджетів, нормальне утримання багатьох об’єктів стає неможливим. Вирішити окреслену проблему, на наш погляд, можна двома шляхами. Перший полягає у фінансуванні об’єктів, які мають життєво важливе значення для регіону з державних коштів. Другий, більш тривалий, але ефективніший – реформування бюджетної системи України.

У статті 2 Закону України „Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності” наводиться перелік об’єктів, які можуть передаватися у комунальну власність: 1) цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів; 2) нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі об’єкти незавершеного будівництва, приміщення); 3) інше окреме індивідуально визначене майно підприємств; 4) акції (частки, паї), що належать

суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств; 5) житловий фонд та інші об'єкти соціальної інфраструктури [85].

Особливе значення для функціонування місцевого самоврядування має земля. У комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. Відповідно до положень Земельного кодексу України у комунальній власності можуть перебувати такі категорії земель: а) сільськогосподарського призначення; б) житлової та громадської забудови; в) природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) оздоровчого призначення; ґ) рекреаційного призначення; д) історико-культурного призначення; е) лісового фонду; є) водного фонду; ж) промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Територіальні громади набувають землю у комунальну власність у разі: а) передачі їм земель державної власності; б) примусового відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб; в) прийняття спадщини; г) придбання за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; ґ) виникнення інших підстав, передбачених законом. Кодексом передбачений перелік земель державної власності, які взагалі не можуть передаватися у комунальну власність [39].

Окремі елементи класифікації природних ресурсів закріплені у різних правових актах, що ускладнює можливість надання їх вичерпного переліку. До природних ресурсів місцевого значення слід віднести: 1) природні рослинні ресурси – об'єкти рослинного світу, що використовуються або можуть бути використані населенням для потреб виробництва та інших потреб [37]; 2) природні енергетичні ресурси – гідроенергія, геотермальна, ядерна, сонячна енергія, вітроенергія, енергія морських припливів і відливів, енергія біомаси та енергія, вироблена іншими нетрадиційними джерелами; 3) ресурси біологічні – біологічні компоненти біосфери, що можуть бути використані для отримання людьми

матеріальних та інших благ [30]; 4) водні ресурси – обсяги поверхневих, підземних і морських вод відповідної території [12]; 5) водні живі ресурси – сукупність водних організмів, життя яких неможливе без перебування у воді; 6) природні лікувальні ресурси – ресурси, які зустрічаються в різних регіонах України, мають значні запаси та придатні для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань [32]; 7) лісові ресурси місцевого значення: а) пні, луб, кора, деревна зелень тощо – другорядні лісові матеріали; б) лісові дикорослі плоди, горіхи, гриби, лікарські рослини і технічна сировина, деревні соки, сіно, лісова підстилка та очерет, інші продукти лісу, які використовуються при здійсненні побічних лісових користувань; в) деревина, яка заготовляється під час проведення рубок, пов'язаних з веденням лісового господарства; 8) паливно-енергетичні ресурси – сукупність всіх природних і перетворених видів палива та енергії, які використовуються в національному господарстві [29]; 9) рекреаційні ресурси – об'єкти та явища природного і антропогенного походження, що використовуються для оздоровлення, відпочинку і туризму [30].

Досить абстрактну класифікацію об'єктів права комунальної власності, що становлять матеріальну основу організації і діяльності місцевих рад, можна простежити в ст. 35 Закону України „Про власність": 1) майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворюваних ними органів; 2) державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; 3) майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; 4) майно підприємств; 5) місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, включаючи націоналізоване майно, передане відповідним підприємствам, установам, організаціям; 6) інше майно; 7) майно, передане у комунальну власність з інших форм власності [27].

У законодавстві мають бути встановлені обсяги розпорядження місцевою радою одержаною комунальною власністю. Так, місцева рада під час

затвердження статуту територіальної громади може визначити об'єкти, які не підлягають відчуженню. Вчені до таких об'єктів відносять: а) землі загального користування населених пунктів, а також надані для розміщення будинків органів публічної влади; б) землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення; в) річки, водойми; г) кладовища; ґ) пам'ятки історії та архітектури; д) інші об'єкти, які встановлює територіальна громада або відповідна рада [40, 58]. Такий підхід сприятиме формуванню мінімальної матеріальної бази місцевих рад, яка не залежатиме від суб'єктивних факторів під час примноження майна за рахунок власних зусиль місцевої ради.

Концептуальним критерієм при розмежуванні державної та комунальної власності має бути призначення комунальної власності – забезпечити вирішення питань місцевого значення, тобто питань, які випливають із колективних інтересів членів відповідної територіальної громади. На сьогодні відсутнє остаточне визначення поняття „питання місцевого значення", що характеризується науковцями як прояв нерішучості держави, її небажання позбавитись усіх важелів управління важливими соціальними процесами на місцевому рівні. Досить повно питання місцевого значення були визначені у вже не чинному Указі Президента України „Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України" [101]. Він закріпив, що до комунальної власності міст України входить майно, яке забезпечує загальноміські соціально-економічні потреби населення у таких галузях: 1) житлово-комунальне господарство; 2) побутове обслуговування; 3) міське шляхове господарство; 4) міський транспорт; 5) освіта; 6) культура, фізична культура, спорт; 7) охорона здоров'я; 8) соціальне забезпечення.

На наш погляд, критеріями віднесення об'єктів до комунальної власності є:

1) їх територіальна дислокація у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці. Якщо об'єкт є потрібним на кількох територіальних одиницях, він передається у спільну власність територіальних громад;

2) об'єктом права комунальної власності може бути будь-яке майно, за

винятком того, що перебуває у виключній державній власності, оскільки у літературі виділяється дві категорії майна: а) майно, яке взагалі не має бути у власності інших суб'єктів права власності, крім державної; б) майно, яке може бути у власності інших суб'єктів, але у даному випадку за своїм функціональним призначенням покликане забезпечити загальнодержавні інтереси [68, 16];

3) достатність коштів місцевого бюджету, аби безболісно утримувати переданий об'єкт та одночасно ефективно здійснювати місцеве самоврядування.

На сьогодні процеси передачі майна не дійшли логічного завершення. Особливо це стосується землі, яка є основним національним багатством України і перебуває під особливою охороною держави (ч. 1 ст. 1 ЗК України). Згідно з п. 2 ст. 83 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні" у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. Ця норма заклала проблеми розмежування земель, що призвели до прийняття Закону України „Про розмежування земель державної та комунальної власності". Він передбачив виключний перелік тих земель, які не можуть бути передані до комунальної власності: землі атомної енергетики та космічної системи; землі оборони (крім земельних ділянок під об'єктами соціально-культурного, виробничого та житлового призначення); землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами, що мають національне та загальнодержавне значення, та інші [36].

Крім конституційно-правових способів набуття матеріальної основи організації і діяльності місцевих рад, які нами вже детально розглянуті, важливе місце займають цивільно-правові та господарсько-правові способи. Місцеві ради є суб'єктами публічного права та виступають як юридичні особи (ч. 1 ст. 16 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні"), мають право бути суб'єктами цивільно-правових та господарсько-правових відносин. Відповідно до Закону, місцеві ради правомочні укладати договори, за допомогою яких можуть перерозподіляти власні

бюджетні кошти (ч. 7 ст. 16) або урегульовувати інші правовідносини з підприємствами, установами, організаціями, що не перебувають у комунальній власності територіальних громад (ч. 1 ст. 18). Різновидами таких договорів можуть бути договори купівлі-продажу, оренди майна, лізингу, дарування тощо.

Процеси формування матеріальної бази місцевих рад у сучасній Україні спрямовані на пошук нових джерел, якими можуть бути важелі виробничо-економічного характеру, коли місцеві ради, маючи у власності підприємства, установи й організації, залучають їх до виробництва відповідної продукції, яка стане комунальною власністю територіальних громад. Застосування такого способу примноження належного територіальній громаді майна дозволяє досягти реалізації принципу самодостатності матеріальної основи.

У законотворчій практиці України не ліквідовані недоліки правового регулювання матеріальної основи організації і діяльності місцевих рад. Ліквідації недоліків будуть сприяти: 1) систематизація законодавства, що встановлює матеріальні основи діяльності місцевих рад та шляхом узагальнення всіх норм, які закріплюють матеріальні об’єкти в одному правовому акті, з диференціацією їх залежно від інфраструктури села, селища, міста; 2) подолання прогалин правового регулювання, що стосуються „матеріальної основи організації і діяльності місцевих рад” шляхом прийняття законів „Про комунальну власність”, „Про розмежування державної та комунальної власності” тощо.

Різновидом економічної основи є фінансова основа організації й діяльності місцевих рад в Україні. Системний аналіз ст. 142 Конституції України та статей 16, 61-64, 68-69 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” дає змогу виділити два елементи фінансової основи організації і діяльності місцевих рад: (а) доходи місцевих бюджетів, (б) інші кошти. Така класифікація навряд чи є оптимальною з наукової точки зору; її запровадження відбувалося в умовах становлення самостійної фінансової бази місцевого самоврядування.

За сучасних умов специфіка фінансових відносин на місцевому рівні

закріплена Бюджетним кодексом, який став визначальним важелем впливу на фінансову діяльність місцевих рад і положення якого слід враховувати. На жаль, цей правовий акт не дає чіткого визначення фінансової основи організації і діяльності місцевих рад, не формулює її складу, хоча містить детальну регламентацію бюджетних правовідносин і досконалу термінологією.

Відповідно до Бюджетного кодексу України (далі – БК України) місцеві бюджети становлять систему, до якої входять бюджет АРК, бюджети областей та районів, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування, тобто територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань [8]. Основним інструментом формування фінансової основи організації й діяльності місцевих рад є їх право самостійно формувати, затверджувати і поповнювати місцевий бюджет. В. А. Ясюнас підкреслював, що бюджет як економічна категорія являє собою систему економічних відносин, за допомогою яких на підставі заздалегідь укладеного плану накопичується та використовується фонд грошових коштів, що належать уповноваженому органу . Виваженою є позиція О. О. Карлова, який визначає місцевий бюджет як „сукупність економічних відносин, які забезпечують розподіл частини сукупного суспільного продукту та національного доходу шляхом формування та використання територіально відокремлених фондів грошових коштів з метою задоволення матеріальних і культурних потреб населення" [44, 68].

Складником загальної структури місцевих бюджетів є також видатки, тобто кошти, які спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу й повернення надміру сплачених до бюджету сум. БК України дає розгорнуту класифікацію видатків місцевих бюджетів, які включають бюджетні призначення, пов'язані з реалізацією встановлених правовими нормами програм. Але, на нашу думку, до фінансової основи організації і діяльності місцевих рад слід відносити кошти місцевих бюджетів, не поділяючи їх на доходи й видатки.

Розглядаючи детальніше елементи доходної частини місцевих бюджетів, слід зазначити, що податкові надходження представлені передбаченими загальнодержавними й місцевими податками, зборами та іншими обов'язковими платежами. Згідно з БК України до податкових надходжень бюджетів місцевого самоврядування належить частина доходів, що закріплюється за бюджетами місцевого самоврядування і враховується при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Вони об'єднують: а) податок з доходів фізичних осіб; б) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам; в) плату за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності; г) плату за сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад; ґ) плату за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності; д) плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності; е) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями; є) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва в частині, що належить відповідним бюджетам. БК України передбачає також зарахування до бюджетів місцевого самоврядування частини доходів, що закріплюються за ними, але не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Згідно із ст. 69 БК України їх становлять: (а) місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування, (б) плата за землю, (в) податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, (г) податок на промисел, (ґ) плата за забруднення навколишнього природного середовища, (д) фіксований сільськогосподарський податок, (е) плата за оренду майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності, (є) податок на прибуток підприємств комунальної власності, (ж) платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення.

Місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі отримали своє регулювання у Декреті КМУ „Про місцеві податки і збори". За цим актом

місцевими податками і зборами є: (а) збір за парковку автомобілів, (б) ринковий збір, (в) збір за видачу ордера на квартиру, (г) збір з власників собак, (ґ) курортний збір, (д) збір за участь у бігах на іподромі, (е) збір за виграш на бігах, (є) збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, (ж) податок з реклами, (з) збір за право використання місцевої символіки, (и) збір за право проведення кіно-й телезйомок, (і) збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу й лотерей, (к) комунальний податок; (л) збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі; (м) податок з продажу імпортних товарів.

Неподатковими надходженнями визнаються: а) доходи від власності й підприємницької діяльності; б) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного й побічного продажу; в) надходження від штрафів і фінансових санкцій; г) інші неподаткові надходження. Цей перелік для фінансового забезпечення місцевого самоврядування не є вичерпним, тому неабияке значення має те, що відносить законодавець до інших неподаткових надходжень. З нашої точки зору, до них належать всі надходження до місцевих бюджетів, не передбачені податковим законодавством як обов'язкові платежі. Зокрема, ст. 69 БК України передбачає, що до доходів місцевих бюджетів включаються такі неподаткові надходження: (а) суми відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами, (б) дивіденди, нараховані на акції господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади, (в) кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, (г) надходження від місцевих грошово-речових лотерей, (ґ) плата за гарантії, (д) гранти й дарунки у вартісному обчисленні, (е) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету. Взагалі ж неподаткові надходження мають ситуаційний характер і є необов'язковими.

Слід зазначити, що на сьогодні заборонено існування такого складника фінансової основи організації і діяльності місцевих рад, як „позабюджетні кошти",

які Закон раніше дозволяв створювати. На нашу думку, законодавець узгодив положення Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” з нормами БК України, який категорично забороняє можливість існування позабюджетних коштів, вважаючи це порушенням принципів бюджетної системи. Джерелами формування позабюджетних коштів були, в першу чергу, добровільні внески підприємств та населення, спеціальні збори тощо. Окремо називалися додаткові доходи і заощаджені кошти, одержані за рахунок організаційних заходів, доходи від місцевих позик та грошово-речових лотерей, аукціонів, штрафи, які стягуються за одержання підприємствами, організаціями, установами необґрунтованого прибутку. З одного боку, формування позабюджетних коштів давало „простір” для зловживань, а з іншого – позабюджетні кошти були тими надходженнями, які не перерозподілялися центральною владою. Саме тому законодавець, позбавивши можливості створювати позабюджетні кошти, у ст. 68 Закону дозволив створювати цільові фонди, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету. Окремі надходження, які раніше зараховувалися до позабюджетних фондів, мають надходити до бюджетів, наприклад штрафи. Однак у разі пожертви окремими громадянами коштів для відповідної місцевої справи їх недоцільно включати до складу доходів бюджету. Для цього і дозволено створювати відповідний цільовий фонд у складі місцевого бюджету.

Привертає увагу науковців термін „інші кошти”, закріплений у ст. 142 Конституції України. На жаль, законодавцем не зазначено, що являють собою названі кошти, яким чином вони формуються й використовуються. Водночас зрозуміло, що „кошти місцевих бюджетів” не вичерпують склад фінансової основи, оскільки передбачені такі додаткові фінансові механізми, як позики, запозичення й засоби добровільного самооподаткування, які, на наш погляд, слід також включати до складу фінансової основи організації і діяльності місцевих рад. Проте недостатня визначеність їх у законодавстві не дозволяє зробити остаточного висновку, до якого саме складника фінансової основи організації і

діяльності місцевих рад віднести ці категорії.

Закладаючи таку категорію, як „інші кошти”, законодавець намагався створити базу для використання позичок і запозичень. Але на цей випадок ст. 15 БК України говорить, що останні використовуються лише як джерела фінансування дефіциту бюджету. До того ж цією нормою було обмежено склад суб’єктів, які мають право здійснювати запозичення, – виключно Верховна Рада АРК і міські ради. Позички ж згідно із ст. 73 БК України використовуються в разі виникнення тимчасових касових розривів, а їх залучення також має „вірогідний” характер.

За Законом „Про місцеве самоврядування в Україні” доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних джерел і закріплених у встановленому Законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов’язкових платежів (ч. 1 ст. 63). Отже, необхідно розрізняти доходи власні і закріплені. До власних доходів належать місцеві податки і збори, платежі, встановлені місцевими органами влади, доходи комунальних підприємств, доходи від майна, що належить територіальній громаді, та ін. Закріплені доходи закріплюються за певним бюджетом, перелік яких визначається в ст. 64 БК України.

Актуальною є проблема зміцнення власної доходної бази місцевих бюджетів. Існуюча на сьогодні у державі система місцевих податків і зборів не спроможна забезпечити належну фінансову основу організації і діяльності місцевих рад, оскільки їх переважна більшість має незначний податковий потенціал [7, 86]. Зміцненню бюджетних відносин сприятиме закріплена у законодавстві можливість місцевих рад самостійно встановлювати на відповідній території додаткові податки і збори. Ще у ст. 143 Конституція України визначила, що територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону. Проте відсутній сам закон, який би визначив порядок встановлення, зміни податків, можливості розширення та звуження їх переліку, а місцеві ради

обмежені вже встановленим державою вичерпним переліком податків та зборів [60, 762-768].

Важливим поштовхом для забезпечення фінансової незалежності є розмежування фінансування власних та делегованих повноважень місцевих рад та їх органів. Т. В. Іванова наголошує на доцільності централізованої передачі фінансових коштів, необхідних для виконання місцевими радами делегованих повноважень органів виконавчої влади, з Фонду фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень, який утворюється в Державному бюджеті України. При цьому місцеві ради мають нести відповідальність за виконання делегованих їм повноважень лише настільки, наскільки вони були забезпечені фінансовими ресурсами [40, 67].

Бюджетна самостійність передбачає наявність таких факторів: 1) відповідність видаткових зобов'язань доходним джерелам; 2) наявність бюджетних послуг, що їх надають регіональні та місцеві ради; 3) наявність свободи вибору у використанні своїх бюджетних ресурсів для надання відповідних послуг населенню; 4) наявність повноважень щодо визначення ставок місцевих податків і зборів [43, 322, 324, 328]. Реальне становище місцевих бюджетів в Україні свідчить про те, що самостійність бюджетів територіальних громад є декларативною. Їх формування відбувається з урахуванням корегуючих коефіцієнтів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які затверджуються Кабінетом Міністрів України. За відсутності чітких орієнтирів стосовно реального становища на місцях під час визначення коефіцієнтів це тягне за собою адміністративний вплив на формування бюджетів місцевого самоврядування, порушує принципи самостійності та ефективності місцевих бюджетів. Розподіл бюджетних коштів не стимулює та не зацікавлює місцеві ради до нарощування економічного потенціалу та збільшення доходів, адже чим більшими вони будуть, тим більшими будуть і вилучення з місцевого бюджету.

Основним напрямком державної політики у сфері місцевих фінансів має

стати удосконалення бюджетного законодавства з метою додержання принципів самостійності, самодостатності, збалансованості, розвитку та субсидіарності, децентралізації видатків, проголошених у Бюджетному кодексі України. Таким чином, розвиток економічної основи організації й діяльності місцевих рад в Україні потребує удосконалення як об'єктного складу, так і відповідних правовідносин, за допомогою яких ця основа набувається та примножується.

Отже, аналізуючи вище наведене можна зробити такі висновки:

1. Правова основа організації і діяльності місцевих рад на законодавчому рівні є внутрішньо суперечливою та логічно незавершеною, наявні істотні прогалини правового регулювання, відсутні необхідні основоположні закони. Першочерговим завданням у даній сфері є продовження розпочатої конституційної реформи і переведення її у площину муніципально-правових відносин.

2. Детальний аналіз правової основи організації і діяльності місцевих рад засвідчив необхідність кодифікації нормативно-правових актів у галузі місцевого самоврядування. Результатом кодифікації стане прийняття Муніципального кодексу (Кодексу законів України про самоврядування), структура якого запропонована нами в роботі. Водночас, прагнучи до оптимальної децентралізації влади, слід відмовитися від тотального законодавчого регулювання всіх сфер місцевого самоврядування і надати більшої самостійності локальній нормотворчості муніципальних органів при чіткому визначенні її меж.

3. Необхідно підвищити роль і значення локальних правових актів, зокрема статутів територіальних громад, через які первинні суб'єкти місцевого самоврядування мають можливість виявити особливості функціонування їх представницьких органів, визначити власний ресурсний потенціал території. На регіональному рівні доцільно систематизувати правові норми, які визначають найважливіші предмети відання регіонів у сфері місцевого самоврядування та закріпити їх в окремому правовому акті обласної (районної) ради. Такі акти

сприяли б розподілу компетенції між самоврядними та державними органами, допомогли б чіткіше врегулювати питання територіальної та правової основи їх діяльності.

4. До матеріальної основи організації і діяльності місцевих рад може належати широке коло об’єктів, а саме: цілісні майнові комплекси, нерухоме майно, акції, паї, житловий фонд, рухоме майно, земля, природні ресурси, місцеві енергетичні системи, банки, страхові товариства, пенсійні фонди тощо. Ці об’єкти можуть передаватись у комунальну власність державою або надходити з інших джерел. Способи набуття матеріальної основи організації і діяльності місцевих рад поділяються на публічно-правові та приватноправові. У рамках першого особливе місце посідають конституційно-правові способи, а другого – цивільно-правові та господарсько-правові. Встановлено, що першочерговий характер мають публічно-правові способи, а всі інші – похідний (спрямовані на примноження вже існуючого майна).

5. Безоплатна передача об’єктів права державної власності у комунальну власність здійснювалася на початковому етапі формування місцевого самоврядування у зв’язку з деконцентрацією повноважень державної влади. При цьому мали місце суттєві недоліки, що унеможливлює завершення самого процесу передачі. Передувати передачі повинно чітке розмежування об’єктів державної та комунальної власності з урахуванням здатності місцевого бюджету утримувати переданий об’єкт.

6. Матеріальна основа організації і діяльності сільських, селищних та міських рад формується на базі комунальної власності з передачею цим радам „прав власника”. Однак порядок передачі прав власника законодавчо не урегульовано, що пов’язано з недосконалістю територіального устрою України. Матеріальна основа обласних і районних рад за сучасних умов є повністю залежною від рішень місцевих рад базового рівня. Фактично вони не наділяються правами власника стосовно майна комунальної власності, а спроможні лише

здійснювати функцію „управління”.

7. Основним напрямком державної політики у сфері місцевих фінансів має стати удосконалення бюджетного законодавства з метою додержання принципів самостійності, самодостатності, збалансованості, розвитку та субсидіарності, децентралізації видатків, проголошених у Бюджетному кодексі України.

ВИСНОВКИ

В результаті наукового дослідження здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення поставленого завдання, що полягає у визначенні основ організації і діяльності місцевих рад, обґрунтуванні їх системності, проведенні класифікації, аналізі правового закріплення цієї категорії, а також пропозиціях щодо їх подальшого удосконалення. Науковий аналіз дав змогу запропонувати ряд важливих теоретико-прикладних висновків та рекомендацій.

1. Основи організації і діяльності місцевих рад – це закріплена у законодавстві складна система об'єктивних умов існування представницьких колегіальних органів місцевого самоврядування та їх можливостей щодо здійснення покладених на них завдань через участь у різноманітних правовідносинах, елементи якої перебувають у постійній взаємодії та взаємозалежності. Вони мають установчий, комплексний, системний, динамічний характер і виявляються у суспільному житті у вигляді ресурсного потенціалу місцевих рад як учасників муніципально-правових відносин. Шляхом аналізу основ можлива детальна характеристика ефективності процесів організації та діяльності місцевих рад як органів публічної влади.

2. Теоретичні основи організації і діяльності місцевих рад слід розглядати як всю сукупність поглядів на ці представницькі органи територіальних громад, тобто враховувати всі питання, пов'язані з існуванням інституту місцевих рад, зокрема, їх поняття, систему, порядок формування, структуру, форми, методи діяльності та інше. При цьому слід відмежовувати теоретичні основи організації і діяльності місцевих рад та науку місцевого самоврядування, яка представляє собою сукупність існуючих у суспільстві поглядів на організацію місцевого самоврядування в Україні. Тотожність цих понять можлива лише у тому випадку, коли основи розглядаються у більш широкому значенні і поширюються на всю систему місцевого самоврядування. Історичні основи організації і діяльності місцевих рад являють собою сукупність історичних відомостей про становлення і

розвиток таких самоврядних інституцій, як місцеві ради, що й створюють умови та можливості для аналізу їх діяльності у часовому контексті.

3. Територіальна основа організації і діяльності місцевих рад являє собою закріплену нормами права територіальну організацію представницьких органів місцевого самоврядування – формування та склад території, на якій вони функціонують, порядок її встановлення та зміни як достатні та необхідні умови функціонування місцевих рад. „Відправною точкою" у визначенні усіх складників територіальної основи є система територіальної організації держави, яку становлять політико-територіальна та адміністративно-територіальна організації.

4. Правова основа організації і діяльності місцевих рад є сукупністю норм права, що встановлюються відповідно до цілей і завдань діяльності місцевих рад, закріплюють достатні для їх існування й ефективного функціонування умови та можливості й реалізуються у відповідних правовідносинах з іншими органами публічної влади, а також фізичними та юридичними особами. Ці норми належать до різних галузей права – фінансового, адміністративного, конституційного та ін. Складниками правової основи організації і діяльності місцевих рад є відповідні норми Конституції України, Закону „Про місцеве самоврядування в Україні", інших законів та підзаконних правових актів (в тому числі локальних), міжнародно-правових актів, згода на обов'язковість яких на території України надана Верховною Радою України та інших актів нормативного характеру.

5. Матеріальна основа організації і діяльності місцевих рад являє собою сукупність необхідних та достатніх матеріальних ресурсів, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади, або надані в управління чи користування громаді чи її органам на підставі передачі державного майна, а також цивільно-правових, господарсько-правових угод, або під час делегування повноважень. З матеріальною основою тісно пов'язана фінансова – як сукупність необхідних та достатніх фінансових ресурсів, що дають змогу місцевим радам ефективно реалізувати покладену на них законодавством

компетенцію відповідно до визначених функцій в інтересах населення відповідної території. Правове регулювання фінансової основи організації й діяльності місцевих рад тяжіє до норм фінансового права, а матеріальної основи – до норм цивільного права. Матеріальна і фінансова основа разом становлять економічну основу організації і діяльності місцевих рад, під якою слід розуміти врегульовані нормами права достатні і необхідні умови та можливості, пов'язані з формуванням, використанням і розпорядженням об'єктами комунальної власності, управлінням державним майном, переданим їм у господарське відання, при яких досягається реалізація закріплених законодавством власних та делегованих повноважень.

6. На сьогодні існує чимало пропозицій щодо реформування адміністративно-територіального устрою і відповідно зміни територіальної основи місцевих рад. Переважна більшість таких пропозицій стосується змін до адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. На наш погляд, базовими адміністративно-територіальними одиницями України мають бути визначені поселення, які можуть бути за своєю чисельністю віднесені до села, містечка або міста. При цьому не можна ототожнювати поселення як адміністративно-територіальні одиниці з населеними пунктами як місцями постійного проживання людей.

7. Матеріальну основу організації і діяльності місцевих рад становитимуть конкретні об'єкти, які перебувають в управлінні представницьких органів територіальних громад або щодо яких зазначені органи здійснюють права суб'єкта права власності і чиї корисні властивості спрямовуються на виконання завдань місцевого самоврядування. Способи, за допомогою яких формується матеріальна база місцевих рад, поділяються на публічно-правові та приватно-правові. Серед першої групи чільне місце посідають конституційно-правові способи, а серед другої – цивільно-правові та господарсько-правові. Первинними є публічно-правові способи, а всі інші – похідні (спрямовані на примноження вже існуючого

майна).

8. За Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” виокремлюються два елементи фінансової основи організації і діяльності місцевих рад: (а) доходи місцевих бюджетів, (б) інші кошти. У свою чергу, Бюджетний кодекс України до складових частин доходів місцевих бюджетів відносить: 1) податкові надходження; 2) неподаткові надходження; 3) доходи від операцій з капіталом; 4) трансферти. Мати позабюджетні кошти місцевим радам чинне законодавство забороняє.

9. Стратегічним напрямком удосконалення фінансової основи місцевих рад є забезпечення їх фінансової незалежності та бюджетної самостійності. Актуальною є проблема зміцнення власної доходної бази місцевих бюджетів, оскільки існуюча у державі система місцевих податків і зборів не спроможна забезпечити належну фінансову основу організації і діяльності місцевих рад через незначний податковий потенціал. Розподіл бюджетних коштів не стимулює та не зацікавлює місцеві ради до нарощування економічного потенціалу та збільшення доходів.

10. Послідовне проведення політичної, муніципальної, адміністративно-територіальної та бюджетної реформ може бути успішним тільки при комплексному підході. Першочергового вирішення потребують юридичні проблеми, щодо правової основи організації і діяльності місцевих рад: законодавче закріплення чіткого порядку та умов реєстрації статутів територіальних громад; розробка та прийняття Муніципального кодексу України (Кодексу законів України про місцеве самоврядування); удосконалення юридичної техніки під час розробки муніципально-правових актів;

Вирішення вищезазначених проблем з одночасною активізацією волі населення країни та держави до подальшої розбудови дієвої, суверенної України стане реформаційним проривом до нового рівня розвитку системи місцевого самоврядування.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов (конституционные основы, теория, практика). – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1980. – 176 с.
2. Александров А.О., Илькина Н.А. Местное самоуправление в российских регионах в свете нового федерального законодательства // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. А.В. Иванченко. – М.: Юриспруденция, 2004. – С.221-235.
3. Белоусова Е.В. Муниципальное право Российской Федерации: Курс лекций. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 464 с.
4. Болдирєв С.В. Проблеми розвитку правової основи місцевого самоврядування // Проблеми законності. – 2006. – № 83. – С.52-58.
5. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: ИНФОРА-М, 1998. – 790 с.
6. Бориславська О.М. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні та їх реалізація: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Л.: Львів. нац. ун-т, 2003. – 212 с.
7. Борисовська Н.Ю. Проблематика фінансування місцевих бюджетів // Теорія та практика державного управління: Тези 3-го міжнар. наук. конгресу. – Х.: ХарРіНАДУ „Магістр”, 2003. – Вип. 2: Державне управління та місцеве самоврядування. – С.86-88.
8. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37-38. – Ст.189.
9. Бялкина Т.М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал Российского права. – 2002. – № 4. – С.36-43.
10. Васильев В.И. Местное самоуправление: Учеб. и науч.-практ. пос. – М.: Юринформцентр, 1999. – 453 с.

11. Васильев М.А. Правовое регулирование нормотворческой деятельности в муниципальных образованиях. – Обнинск: Ин-т муницип. упр., 2002. – 126 с.
12. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст.189.
13. Громадська рада з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектора і Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування: витоки і перспективи співпраці // http://www.ucipr.kiev.ua
14. Делія Ю. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 2003. – 16 с.
15. Денчук Р. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти управління комунальною власністю // Юридична Україна. – 2005. – № 3. – С.64-68.
16. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / За ред. С.Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256 с.
17. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Смоленський, А.Ю. Расіна, Л.Ю. Гордієнко / За ред. А.Ф. Мельник. - К.: Знання-Прес, 2003.- 343 с.
18. Диалектический материализм: Учебник / Ред. кол.: Б.Н. Бессонов (отв. ред.), В.Д. Баженов, В.С. Готт, Й.В. Мартынычев, И.С. Нарский. – М.: Мысль, 1989. – 398 с.
19. Дробуш І.В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні: Монографія. – К.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 244 с.
20. Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10. – С.10-17.
21. Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432 с.

22. Закон Республики Беларусь “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” от 20 февраля 1991 г № 617-XII (с послед. изм.) // Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР. – 1991. – № 11. – Ст.122; 1991. – № 22-23. – Ст.306; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 8.2/137; 2000. – № 59.2/174; 2000. – №100.2/203; 2001. – № 50.2/765; 2004. – № 4.2/1012.
23. Закон Республики Казахстан „О местном государственном управлении в Республике Казахстан” от 23 января 2001 г. № 148-II // Казахстанская правда. – 2001. – 30 января.
24. Закон Республики Молдова „О местном публичном управлении” от 18 марта 2003 г. № 123-XV // Мониторул Офичиал Р.Молдова. – 2003. – № 49/211.
25. Закон Республіки Узбекистан „Про органи самоуправління громадян” (нова редакція): від 14 квітня 1999 р. № 758-I // http://www.cis-legal-reform.org.
26. Закон СССР „Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР” от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 267.
27. Закон України „Про власність” від 7 лютого 1991 р. № 697-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 20. – Ст.249.
28. Закон України „Про державний бюджет України на 2005 рік” від 23 грудня 2004 р. № 2285-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 7-8. – Ст.162.
29. Закон України „Про енергозбереження” від 1 липня 1994 р. № 74/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 30. – Ст.283.
30. Закон України „Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів” від 22 березня 2001 р. № 2333-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 28. – Ст.135.
31. Закон України „Про затвердження загальнодержавної програми розвитку малих міст” від 4 березня 2004 р. № 1580-IV // Відомості Верховної Ради

України. – 2004. – № 24. – Ст.332.

32. Закон України „Про курорти” від 5 жовтня 2000 р. № 2026-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 50. – Ст.435.
33. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.170.
34. Закон України „Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності” від 3 березня 1998 р. № 147/98-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 34. – Ст.228.
35. Закон України „Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст.249.
36. Закон України „Про розмежування земель державної та комунальної власності” від 5 лютого 2004 р. № 1457-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 35. – Ст.411.
37. Закон України „Про рослинний світ” від 9 квітня 1999 р. № 591-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23. – Ст.198.
38. Закон України „Про систему оподаткування” від 25 червня 1991 р. № 1251-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 39. – Ст.510.
39. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст.27.
40. Іванова Т.В. Організація місцевого самоврядування в Україні: Навч. пос. – К.: Професіонал, 2005. – 112 с.
41. Ільченко Я. Зміст управління комунальною власністю: теоретико-правовий аспект // Вісник НАДУ при Президентові України. – № 4. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – С.171-178.
42. Калиновський Б. Державні гарантії здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні // Право України. – 2005. – №9. – С.15-

18.

43. Калінюк Н. Бюджетна децентралізація в країнах з перехідною економікою // Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України. – К.: Вид-во УАДУ, 2009. – Вип. 2. – С.322-328.
44. Карлов О.О. Формування інституту місцевого самоврядування: Монографія. – К.: Вища шк., 1993. – 114 с.
45. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: НОРМА, 2002. – 272 с.
46. Ковешников Е.М. Муниципальное право: Краткий учебный курс. – М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2000. – 284 с.
47. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. – М.: Юристь, 2005. – 384 с.
48. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. пос. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 304 с.
49. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. науч. трудов / Под ред. А.В. Иванченко. – М.: Юриспруденция, 2004. – 304 с.
50. Конституционный закон Республики Таджикистан „О государственной власти на местах” от 1 декабря 1994 г. № 1092 // Ах бори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 1998. – № 10. – Ст.113.
51. Конституция (Основной Закон) СССР от 7 октября 1977 г. – М.: Политиздат, 1977. – 62 с.
52. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст.133.
53. Конституція (Основний Закон) України від 20 квітня 1978 р. – К.: Політвидав

України, 1986. – 46 с.

54. Конституція України від 28 червня 1996 р. (зі змінами, внес. Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141; 2010. – № 2. – Ст.44.
55. Корнієнко М.І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування // Муніципальне право України / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С.85-114.
56. Кравченко В.В. До питання щодо законодавчого визначення статусу територіальної громади // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 4-5 грудня 2001 р.). – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2010. – С.145-147.
57. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навч. пос. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
58. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Знання, 1999. – 487 с.
59. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2004. – 559 с.
60. Кучерявенко М.П. Курс податкового права: У 6 т. – Х.: Легас, 2002. – Т.І: Генезис податкового регулювання: У 2 ч. – Ч. 2.– 791 с.
61. Лялюк О.Ю. Статут територіальної громади як один з елементів правової основи місцевого самоврядування // Проблеми законності. – 2009. – № 75. – С.20-26.
62. Мартемьянов В.С. Материально-финансовая база деятельности местных Советов // Советское государство и право. – 1978. – № 4. – С.90-98.
63. Мелащенко В.Ф. Система конституційного права // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – С.22-38.
64. Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – 7-е изд. – М.: Белые альвы, 2000. – 480 с.

65. Муниципальное право России: Учебник / Под ред. А.С. Прудникова, А.М. Никитина. – 3-е изд. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 399 с.
66. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Н.С. Бондаря. – 2-е изд. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 559 с.
67. Муниципальное право: Учебник / Под ред. А.М. Никитина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2010. – 439 с.
68. Мусієнко В. Правовий режим майна комунальної власності // Економіка, фінанси, право. – 2001. – № 6. – С.16-18.
69. Общая теория права: Учебник / Под ред. А.С. Пиголкина. – 2-е изд. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996. – 384 с.
70. Олуйко В., Ганущак Ю. Реформы: административно-территориальная как продолжение бюджетной // Голос Украины. – 2003. – 8 травня. – С.18.
71. Орзих М. Проект устава территориальной громады города Одессы // Юрид. вестн. – 2000. – № 1. – С.67-87.
72. Орзіх М. Проект Муніципального кодексу України // Юридический вестник. – 2001. – № 2. – С.105-137.
73. Орзіх М. Територіальна організація і територіальні дії держави // Урядовий кур'єр. – 2005. – 30 вересня. – С.5.
74. Павловский Р.С. Конституционные основы деятельности местных Советов народных депутатов. – Х.: Вища школа, 1979. – 176 с.
75. Паскар А., Польовий В. Про управління обласними радами майном, що є у спільній власності територіальних громад сіл, селищ та міст // Право України. – 2002. – № 6. – С.49-52.
76. Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юристь, 1997. – 112 с.
77. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник/ За заг. Ред.. проф.. В.Л. Федоренка. – 3- вид., перероб. І доопрац. – К.: КНТ, Видавництво Ліра – К, 2011. – 532 с.

78. Постанова Кабінету Міністрів України „Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів" від 13 грудня 1999 р. № 2288 (з наступ. змінами) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50.
79. Постанова Кабінету Міністрів України „Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування" від 3 грудня 1997 р. № 1349 // http://zakon.rada.gov.ua
80. Постовой Н.В. Муниципальное право России: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. – 352 с.
81. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е.С. Моньйо, Б. Фонтен та ін. – К., 2000. – 136 с.
82. Проект Закону України „Про внесення змін до Конституції України", реєстр. № 3207-1 (внес. народними депутатами А.С. Матвієнком, В.Л. Мусіякою, А.І. Мартинюком, О.О. Морозом, Ю.Г. Ключковським та ін.) // http://www.rada.gov.ua.
83. Проект Закону України „Про комунальну власність", реєстр. № 6042-1 (внес. народними депутатами України Кругловим М.П., Царьовим О.А., Наконечним В.П.) // http://www.rada.gov.ua.
84. Проект Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні", внес. народними депутатами України Іщенком О.М., Дейнекою Л.І., Іоффе Ю.Я.) // http://www.rada.gov.ua.
85. Проект Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні", розроблений робочою групою Громадської ради, станом на 2 вересня 2003 р // http://www.ucipr.kiev.ua
86. Проект Закону України „Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності", реєстр. № 6042 (внес. народними депутатами України Морозом О.О., Семенюк В.П.) // http://www.rada.gov.ua

87. Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2009. – 765 с.
88. Регламент Харківської міської ради V скликання // Слобода. – 2006. – № 47-48 (16 липня). – С.2-9.
89. Розпорядження Кабінету Міністрів України „Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування" від 25 липня 2002 р. № 416-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст.1932.
90. Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учеб. пос. – Х.: Эспада, 2001. – 488 с.
91. Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учеб. пос. – 2-е изд. – Х.: Эспада, 2004. – 304 с.
92. Сиддиков Р.Р. Местные органы власти и местное самоуправление (теоретические и организационно-правовые проблемы): Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – М.: ИГП РАН, 1993. – 37 с.
93. Словник української мови: У 12 т. – К.: Наук. думка, 1972. – Т.3. – 744 с.
94. Советское государственное право / Под ред. С.С. Кравчука. – М.: Юрид. лит., 1975. – 576 с.
95. Советское строительство: Учебник / Под ред А.А. Безуглова. – М.: Юрид. лит., 1985. – 544 с.
96. Спасибо-Фатєєва І.В. Питання управління державною і комунальною власністю: приватно-правовий аспект // Підприємництво, господарство і право. – 1999. – № 10. – С.9-13.
97. Стичинський Б. Самоврядування столиці. Соціально-правовий аспект // Віче. – 2003. – № 2(131). – С.37-39.
98. Сушинський О.І. Місцеве самоврядування: регламент представницьких органів. – Львів: Вид-во ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 76 с.
99. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В.

Малько. – М.: Юристь, 1997. – 672 с.

100. Указ Президента України „Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 36. – Ст.1281.
101. Указ Президента України „Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України” від 12 березня 1994 р. № 84/94 // http://zakon.rada.gov.ua
102. Указ Президента України „Про концепцію державної регіональної політики” від 25 квітня 2001 р. № 341 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст.946.
103. Федеральный закон РФ “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 39. – Ст. 4464.
104. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – 4-е изд. – М.: Политиздат, 1981. – 445 с.
105. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учеб. пос. / Под ред. В.Г. Стрекозова. – М.: Интерстиль, 1998. – 381 с.
106. Хэггрут С., Кронваль К., Рибердаль К., Рюдебек К. Местное самоуправление в Швеции: традиции и реформы. – Стокгольм: Песекс Саппорт, 1996. – 116 с.
107. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Дело, 2000. – 496 с.
108. Ярмиш О.Н. Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Х.: НУВС, 2002. – 672 с.
109. Ярощук О.В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах. – Тернопіль: Економічна думка, 1999. – 63 с.
110. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учеб. пос. – М.: Ось-89, 1998. – 224 с.