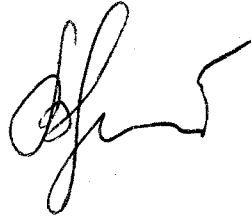


ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ГРОБОВА ВІКТОРІЯ ПАВЛІВНА



УДК 342.5; 342.7

**СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право;  
муніципальне право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

Харків – 2013

*Дисертацією є рукопис.*

Робота виконана на кафедрі державно-правових дисциплін Харківського національного університету внутрішніх справ, МВС України.

**Науковий консультант:**

доктор юридичних наук, професор,  
**Батанов Олександр Васильович**,  
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького  
НАН України, старший науковий співробітник

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений діяч науки і техніки України  
**Баймуратов Михайло Олександрович**,  
Маріупольський державний університет,  
завідувач кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права;

доктор юридичних наук, доцент  
**Сліденко Ігор Дмитрович**,  
Інститут законодавства Верховної Ради  
України, головний науковий консультант;

доктор юридичних наук, доцент  
**Приходько Христина Вікторівна**,  
Академія муніципального управління,  
вчений секретар, завідувач кафедри  
муніципального права.

Захист відбудеться «06» липня 2013 р. о 10-00 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.02 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27.

3 дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27.

Автореферат розісланий «04» червня 2013 р.

**Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради**



**В.О. Серьогін**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Побудова ефективної системи місцевого самоврядування – пріоритетний напрям розвитку будь-якої держави. Проголошення незалежності України стало початком для активізації процесів демократизації усіх сфер суспільного життя нашої держави, в тому числі для реалізації новітніх заходів щодо формування і розвитку системи місцевого самоврядування. Проте сьогодні існуючу систему місцевого самоврядування не можна назвати досконалою, процес її становлення та функціонування ускладнюється низкою проблем як теоретичного, так і практичного характеру: відсутністю адекватного понятійно-категоріального апарату, фрагментарністю та суперечливістю конституційно-правової регламентації суб'єктно-об'єктного складу, низьким рівнем децентралізації та деконцентрації публічної влади та управління, дублюванням функцій та повноважень державної та муніципальної влади, інертністю населення, недосконалістю адміністративно-територіального устрою тощо.

У державі продовжуються пошуки ефективної та демократичної моделі управління, напрацьовуються різні варіанти концепцій реформування місцевого самоврядування, без чого неможливе розроблення необхідного пакету законів. Сучасні проблеми реформування місцевого самоврядування мають багатоаспектний характер: історичний, політичний, адміністративно-правовий, адміністративно-територіальний, але зрештою усі вони пов'язані з конституційною невизначеністю системи місцевого самоврядування. Головним перспективним напрямом удосконалення правової бази місцевого самоврядування є усунення його внутрішніх суперечностей, що виникли після прийняття Конституції України і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», враховуючи сучасний світовий досвід та принципи, проголошені Європейською хартією місцевого самоврядування.

Нині триває обговорення проекту схваленої у квітні 2013 року Кабінетом Міністрів України нової Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, активну участь у розробленні якої брали експерти Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні». Проект Концепції передбачає підвищення ролі органів місцевого самоврядування, зміцнення його матеріальної і технічної бази, створення виконавчих комітетів місцевих рад та передачі їм окремих функцій місцевих державних адміністрацій.

Також питання конституційно-правової модернізації системи місцевого самоврядування відноситься до числа пріоритетних напрямів діяльності Конституційної Асамблеї, утвореної у 2012 році Президентом України. Комісія Конституційної Асамблеї з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування запропонувала проект Концепції внесення змін до Конституції України щодо удосконалення

місцевого самоврядування.

У процесі її роботи виникло ряд дискусійних питань, безпосередньо пов'язаних із удосконаленням системи місцевого самоврядування, зокрема, щодо визначення правової природи органів самоорганізації населення як органів, через які територіальна громада здійснює місцеве самоврядування, закріплення на конституційному рівні імперативного порядку прийняття статуту територіальної громади, модернізації адміністративно-територіального устрою на базовому рівні, добровільності об'єднання територіальних громад тощо. У зв'язку з цим існує нагальна необхідність проведення наукових досліджень, спрямованих на вирішення цих проблем та створення підґрунтя для побудови оновленої моделі системи місцевого самоврядування в Україні.

Актуальність дисертаційного дослідження обумовлена також низкою обставин: по-перше, в юридичній літературі органам місцевого самоврядування приділено досить багато уваги, зокрема досліджується їх правовий статус, взаємодія з місцевими органами виконавчої влади, організація устрою, принципи організації та діяльності, правозастосовна діяльність, територіальний устрій, організаційно-правові основи управління, функції, повноваження, гарантії діяльності, відповідальність та ін., проте сьогодні відсутнє комплексне наукове дослідження теоретичних та практичних проблем саме системи місцевого самоврядування; по-друге, прийняття нових (Закон України «Про всеукраїнський референдум») та внесення до чинних нормативно-правових актів (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») низки змін і доповнень обумовлює необхідність їх додаткового аналізу, в тому числі й критичного.

Доктринальну основу дослідження складають праці багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі конституційного, муніципального та адміністративного права, а також представників науки державного управління, які розглядали окремі питання організації та діяльності місцевого самоврядування, серед яких необхідно відзначити С. А. Авак'яна, В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. Г. Барабаша, О. В. Марцеляка, Р. М. Мінченко, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, А. О. Селіванова, В. М. Селіванова, В. О. Серьогіна, С. Г. Серьогіну, В. Ф. Сіренка, О. В. Скрипнюка, М. О. Теплоука, Ю. М. Тодику, В. Є. Чиркіна, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка, В. Л. Федоренка, О. Ф. Фрицького, Ю. О. Фрицького, О. І. Ющика, О. Н. Ярмиша та ін.

Починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремим аспектам проблеми системи місцевого самоврядування приділяли увагу М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, М. П. Воронов, В. А. Григор'єв, Р. К. Давидов, І. В. Дробуш, В. М. Кампо, О. О. Карлов, А. А. Коваленко, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, О. С. Орловський, Б. А. Пережнюк,

О. В. Приєшкіна, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинський та ін.

Серед представників зарубіжної доктрини права, які займалися проблемою організації та функціонування системи місцевого самоврядування, слід відзначити праці А. А. Акмалової, І. В. Бабічева, М. С. Бондаря, Р. Б. Булатова, Т. М. Бялкіної, В. І. Васильєва, І. В. Видріна, А. Р. Єр'оміна, М. О. Краснова, А. М. Костюкова, О. О. Кутафіна, В. С. Мокрого, Л. І. Недокушевої, Н. Ю. Немової, Л. О. Нудненко, І. І. Овчинникова, М. Л. Пешина, М. В. Постового, С. Г. Соловйова, В. І. Фадєєва, О. І. Черкасова, К. С. Шугриної та ін.

Втім, незважаючи на кількість наукових праць, присвячених актуальним проблемам місцевого самоврядування, окремого спеціального дослідження, присвяченого теоретичним та практичним проблемам системи місцевого самоврядування в Україні, у якому були б враховані тенденції сучасного етапу конституційно-правової модернізації місцевого самоврядування в Україні, а також систематизовано погляди вчених щодо правового статусу, функцій та повноважень, форм та методів діяльності суб'єктів місцевого самоврядування у їх синергетичній єдності, насамперед, з позиції інституціоналізації та конституювання системи місцевого самоврядування в Україні, поки ще не проводилося, що негативно впливає на комплексність і системність вітчизняної доктрини муніципального права.

#### ***Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.***

Дисертаційне дослідження виконане на кафедрі державно-правових дисциплін Харківського національного університету внутрішніх справ в рамках пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2010-2014 років: «Наукове забезпечення державного будівництва та розвитку українського суспільства». Тему дисертаційного дослідження затверджено Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ, протокол №9 від 30 листопада 2012 р.

Крім того, робота безпосередньо пов'язана з основними напрямами наукового забезпечення реалізації законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», указу Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні».

***Мета і задачі дослідження.*** Мета дослідження полягає у визначенні конституційно-правової природи системи місцевого самоврядування в Україні, дослідженні концептуальних засад її організації і функціонування та на цій підставі формулюванні нових підходів й внесенні пропозиції щодо вдосконалення відповідного нормативно-правового забезпечення, а також правозастосовної практики у цій сфері.

Для досягнення поставленої мети були визначені такі основні задачі:

– надати доктринальне тлумачення поняття системи місцевого самоврядування;

- з'ясувати співвідношення системи місцевого самоврядування та інших системних утворень у публічній владі;
- розкрити особливості вітчизняної моделі системи місцевого самоврядування у контексті зарубіжного муніципального досвіду;
- розглянути конституційні засади місцевого самоврядування та його системи в Україні;
- виявити особливості відображення місцевого самоврядування та його системи у юрисдикції Конституційного Суду України;
- розкрити роль законодавчого та підзаконного регулювання місцевого самоврядування у контексті інституціоналізації його системи;
- здійснити класифікацію суб'єктів системи місцевого самоврядування та розкрити особливості їх муніципальної правосуб'єктності;
- показати роль та значення територіальної громади як первинної суб'єктної основи системи місцевого самоврядування в Україні;
- розкрити зміст правосуб'єктності органів та посадових осіб місцевого самоврядування як інституціональної основи системи місцевого самоврядування;
- охарактеризувати функції системи місцевого самоврядування та здійснити їх класифікацію;
- охарактеризувати механізм реалізації функцій системи місцевого самоврядування;
- виявити основні тенденції становлення системи місцевого самоврядування в Україні, здійснити їх критичний аналіз та внести пропозиції щодо удосконалення конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що виникають у процесі становлення, організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні.

**Предмет дослідження** становлять проблеми теорії і практики системи місцевого самоврядування в Україні.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дослідження є як загальнонаукові, так і спеціальні методи: історичний, системний, діалектичний, соціологічний, порівняльно-правовий, структурно-функціональний, прогностичний та ін.

Зокрема, системний підхід як методологічна основа дисертаційного дослідження дав змогу розглянути явище, яке вивчається за його змістом, структурою, функціями, розкрити внутрішні системні зв'язки та особливості конституційно-правового регулювання системи місцевого самоврядування (розділ 1.2). Застосування діалектичного методу дало можливість дослідити сутність і значення місцевого самоврядування на сучасному етапі історичного розвитку (підрозділи 1.2–1.4). За допомогою історико-правового методу з'ясовано процес розвитку та правового регулювання

місцевого самоврядування в Україні (підрозділи 1.1, 2.1). Порівняльно-правовий метод сприяв виявленню особливостей правового регулювання місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні, його застосування також надало можливість виявити співвідношення системи місцевого самоврядування та інших системних утворень у публічній владі (підрозділ 1.4, 1.5). Застосування формально-логічного методу дозволило визначити сутність та ознаки місцевого самоврядування, уточнити види та особливості суб'єктів системи місцевого самоврядування та їх взаємодія (підрозділ 1.5). Метод правового аналізу (догматичний метод) використано при дослідженні змісту конституційно-правових засад системи місцевого самоврядування в Україні, а також при аналізі норм, які визначають особливості законодавчого, підзаконного регулювання місцевого самоврядування, при дослідженні системи функцій місцевого самоврядування (підрозділи 2.2–2.5, 4.1–4.2). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат науки конституційного права (підрозділи 1.3, 3.1, 4.1).

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є першою спробою комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки конституційного права дослідити проблеми теорії і практики системи місцевого самоврядування в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано теорію системи місцевого самоврядування, запропоновано ряд нових наукових положень та висновків. Основні з них наступні:

*Вперше:*

- розкрито співвідношення термінів «система» та «системність» щодо місцевого самоврядування, на основі чого зроблено висновок, що системність у місцевому самоврядуванні являє собою сукупність логічних, цілеспрямованих зв'язків всіх елементів системи місцевого самоврядування, її аксіологічних, гносеологічних та онтологічних, суб'єктних та об'єктних, інституційних, нормативних та функціональних, статичних та динамічних якостей, які синергетично об'єднані спільністю мети, завдань, принципів та функцій;

- сформульовано визначення поняття «модель системи місцевого самоврядування»: це сутнісно, змістовно та функціонально впорядкована і законодавчо закріплена система організаційно-правових та нормативно-правових форм здійснення муніципальної влади, що заснована на спільних концептуальних засадах, формується демократичним шляхом на основі єдиних принципів з метою реалізації завдань та функцій щодо вирішення питань місцевого значення;

- розкрито особливості сучасної вітчизняної моделі системи місцевого самоврядування в контексті зарубіжного й історичного вітчизняного муніципального досвіду побудови та функціонування організаційних форм місцевого самоврядування та на цій основі внесені

пропозиції щодо її удосконалення;

- проведено авторську систематизацію періодів становлення, функціонування та розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, якими визначено: 1) IX ст. – середина XIV ст. – формування Київської Русі східнослов'янських громад, самоорганізація та функціонування територіальних сусідських громад, а згодом – сільських громад; 2) середина XIV ст. – перша половина XVI ст. – запровадження Магдебурзького права; 3) середина XVI ст. – перша половина XVII ст. – період, пов'язаний з козацьким визвольним рухом; 4) середина XVII ст. – початок XX ст. – перебування українських земель у складі царської Росії, Польщі, Австрії, Австро-Угорської імперії; 5) 20-ті роки XX ст. – до здобуття незалежності України – радянський період, із його запереченням місцевого самоврядування, його системи та фактичним відкиданням будь-яких форм самоорганізації населення за місцем проживання; 6) з 1991 року – до теперішнього часу – відродження системи місцевого самоврядування;

- визначено функції конституційно-правових засад місцевого самоврядування та доведено, що вони: 1) спрямовані на відображення сутності, загальних рис та функціональних особливостей місцевого самоврядування; 2) детермінують системні якості національної моделі організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні; 3) сприяють послідовному розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні; 4) здатність бути критерієм оцінки функціональності національної моделі місцевого самоврядування, її співвідношення із зарубіжними муніципальними моделями та міжнародними стандартами місцевого самоврядування;

- розкрито сутність та правову природу методів взаємодії суб'єктів системи місцевого самоврядування, до основних з яких запропоновано віднести: імперативний та диспозитивний методи; методи рекомендацій та декларацій; теоретичні, методичні та технічні; метод розробки та впровадження спільних планів; метод взаємного інформування; методи прогнозування та планування; метод відносної автономії; методи координації діяльності, контроль за виконанням прийнятих рішень, інструктування;

- сформульовано поняття та доведено роль підзаконного регулювання місцевого самоврядування як цілеспрямованої діяльності уповноважених органів публічної влади на суспільні відносини і поведінку осіб у сфері місцевого самоврядування шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів та контролем за їх виконання, а також здійснено класифікацію актів підзаконного регулювання місцевого самоврядування.

*Удосконалено:*

- системний підхід до розуміння терміна «самоврядування», який запропоновано розглядати у його широкому та вузькому значенні;

- підходи щодо співвідношення системи місцевого самоврядування та

інших системних утворень у публічній владі, на підставі чого обгрунтована доцільність модернізації системи публічно-владного управління на регіональному та районному рівнях територіальної організації публічної влади, що повинно базуватися на удосконаленні конституційно-правового регулювання цієї сфери;

- концептуальний аналіз відображення місцевого самоврядування та його системи у юрисдикції Конституційного Суду України, що обумовило обгрунтування доцільності закріплення на конституційному рівні системи форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування, встановлення конституційних гарантій їх реалізації, надання органам місцевого самоврядування права звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо захисту прав та інтересів територіальних громад;

- наукову аргументацію визначення поняття «публічної влади» як сукупності суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування, що діють від імені народу та на підставі діючого законодавства України, реалізують функції і повноваження, здійснюючи управління державними та суспільними справами у порядку та формах, визначених Конституцією та законами України;

- існуючі погляди щодо визначення системних утворень, що входять до публічної влади, до яких віднесено: систему органів державної влади; систему органів влади Автономної Республіки Крим; систему місцевого самоврядування;

- методологічні підходи щодо дослідження інституціоналізації місцевого самоврядування, під якою слід розуміти процес виникнення, формування, становлення, легітимації та розвитку муніципальної влади в поєднанні з упорядкуванням та формалізацією сталих відносин між складовими елементами системи місцевого самоврядування;

*дістало подальшого розвитку:*

- системний аналіз основних методологічних засад становлення й розвитку місцевого самоврядування, а також концепцій щодо походження місцевого самоврядування через призму його інституційної організації на підставі чого визначено, що система місцевого самоврядування являє собою організаційно-правовий механізм здійснення місцевого самоврядування, що складається із територіальних громад, а також органів та посадових осіб місцевого самоврядування, сформованих демократичним шляхом на основі єдиних принципів з метою реалізації завдань та функцій щодо вирішення питань місцевого значення;

- концептуальне обгрунтування напрямів та форм подолання кризи системності в місцевому самоврядуванні в сучасній Україні, серед яких пропонується:

- 1) прийняти пакет принципово нових за сутністю та змістом законодавчих актів (законів «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова

редакція), «Про статус територіальної громади», «Про сільських, селищних, міських голів», «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція), «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція), «Про засади державної політики у сфері місцевого самоврядування», «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою» тощо), в яких би чітко визначалися та розмежовувалися функції та повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

2) сформулювати матеріально-фінансову базу місцевого самоврядування та механізми державної підтримки соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад;

3) забезпечити правову, організаційну та економічну автономію місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення;

4) запровадити принцип повсюдності місцевого самоврядування;

5) удосконалити механізм взаємодії між суб'єктами системи місцевого самоврядування, реалізації їх функцій та повноважень;

6) забезпечити відкритість місцевого самоврядування, вплив громадськості на процес прийняття рішень органами місцевого самоврядування;

– розуміння муніципальної правосуб'єктності суб'єктів системи місцевого самоврядування як встановленої чинним законодавством і гарантованої державою здатності суб'єктів системи місцевого самоврядування виступати учасником муніципальних правовідносин, тобто бути носієм юридичних прав та обов'язків, а також відповідати за неналежну реалізацію своїх обов'язків;

– класифікація суб'єктів системи місцевого самоврядування, яка дає змогу повно зрозуміти значення муніципальної влади, її структурних елементів, межі повноважень органів місцевого самоврядування, взаємовідносини місцевого самоврядування з органами державної влади;

– визначення парадигмальних особливостей територіальної громади як первинної суб'єктної основи системи місцевого самоврядування, на основі чого до характерних її ознак віднесено: 1) об'єднання людей, пов'язаних спільною територією проживання в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (село, селище, місто); 2) наявність внутрішніх соціальних зв'язків; 3) спільність інтересів у вирішенні питань місцевого значення; 4) самоврядність територіальних громад; 5) автономність існування та функціонування; 6) відносна децентралізація органів, уповноважених вирішувати питання місцевого значення; 7) спільність комунальної власності; 8) наявність самобутніх традицій територіальних громад;

– підходи до розуміння сутності основних форм взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування, що мають бути демократичними, забезпечувати права і свободи людини та громадянина, науково обумовленими, застосовуватися компетентно, мати правову визначеність.

**Практичне значення одержаних результатів.** Теоретична та практична значимість дисертаційного дослідження полягає у тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері отримані результати можуть бути використані для подальших наукових досліджень теоретичних і практичних проблем системи місцевого самоврядування в Україні; ;

– у сфері правотворчості висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути застосовані для удосконалення чинних законів і підзаконних актів, а також при розробці нових проектів у даній сфері;

– у правозастосуванні – при використанні конкретних рекомендацій і пропозицій у практичній діяльності органів місцевого самоврядування України, їх посадових осіб, а також населення;

– у навчальному процесі матеріали дисертації можуть бути використані при підготовці навчальних посібників із дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право України», «Державне будівництво й місцеве самоврядування в Україні» та відповідних спецкурсів.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконане здобувачем самостійно, із використанням останніх досягнень теорії права та науки міжнародного права, усі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора.

**Апробація результатів дослідження.** Основні теоретичні положення, висновки та пропозиції щодо вдосконалення законодавства України обговорювалися на засіданнях кафедри юридичних дисциплін та були оприлюднені дисертантом на міжнародних, всеукраїнських і регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, зокрема: «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 17-18 травня 2008 р., тези опубліковано); «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 16-17 травня 2009 р., тези опубліковано); «Проблеми реформування публічної влади» (м. Київ, 2009 р., тези опубліковано); «Забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів внутрішніх справ України за сучасних умов» (м. Київ, 4 грудня 2009 р., тези опубліковано); «Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку» (м. Яремча, 22-25 квітня 2010 р., тези опубліковано); «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 15-16 травня 2010 р., тези опубліковано); «Актуальні проблеми надання юридичної допомоги в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Харків, 21-22 січня 2011 р.); «Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід» (м. Луганськ, 21-22 квітня 2011 р., тези опубліковано); «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 21-22 травня 2011 р., тези опубліковано); «Розвиток державності і права в Україні: реалії

сьогодення» (м. Одеса, 13-14 серпня 2011 р., тези опубліковано); «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та сьогодення» (м. Одеса, 29-30 вересня 2011 р., тези опубліковано); «Проблеми правотворчості очима науковців» (м. Одеса, 1-2 листопада 2011 р.); «Основні напрямки реформування законодавства України в умовах розбудови демократичної держави» (м. Харків, 17-18 грудня 2011 р.); «Актуальні питання правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Харків, 2-3 лютого 2012 р., тези опубліковано); «Держава, право і юридична думка у Балточорноморському регіоні: історія та сучасність» (м. Одеса, 27-29 квітня 2012 р., тези опубліковано); «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 19-20 травня 2012 р., тези опубліковано); «Інновації у XXI столітті» (м. Сімферополь, 5 вересня 2012 р., тези опубліковано); Сучасні напрямки розвитку держави і права (м. Москва, 26-27 жовтня 2012 р., тези опубліковано); Круглий стіл «Сучасний стан та перспективи розвитку муніципальної влади в Україні» (м. Суми, 12 грудня 2012 р.); Круглий стіл, присвячений 64-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини (м. Київ, 14 грудня 2012 р., тези опубліковано); «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 18-19 травня 2013 р., тези опубліковано)

Окремі результати дослідження було подано у вигляді обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства України (акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в законопроектну роботу Верховної Ради України додається).

Результати дослідження були використані у процесі нормопроектної та експертно-правової роботи Сумської міської ради, Сумського регіонального відділення Асоціації міст України та громад (довідки впровадження додаються).

Крім того, окремі результати було апробовано при викладанні лекцій у Сумській філії Харківського національного університету внутрішніх справ. Результати дослідження враховані також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора в інших вищих навчальних закладах системи МВС України (акт впровадження науково-методичного центру навчальних закладів МВС України від 25 квітня 2013 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертації відображено в одній авторській монографії, 22 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, 20 тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях та в інших публікаціях (у навчальних і науково-практичних посібниках, науково-практичних коментарях, збірниках наукових праць).

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, висновків та списку використаних джерел (484 найменувань). Загальний обсяг дисертації становить 415 сторінок, з яких обсяг основного тексту – 366 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовується актуальність теми дослідження, з'ясовується її зв'язок з науковими програмами й темами, формулюються мета й задачі, визначаються об'єкт, предмет і методи дослідження, аргументується наукова новизна і практичне значення одержаних результатів, міститься інформація про апробацію й публікації результатів дослідження, наводяться його структура й обсяг.

**Розділ 1. «Основи теорії системи місцевого самоврядування»** складається із п'яти підрозділів.

*Підрозділ 1.1. «Методологічні проблеми дослідження системи місцевого самоврядування»* присвячено комплексному аналізу основних концепцій місцевого самоврядування через призму становлення, організації та функціонування системи місцевого самоврядування. Зазначено, що подальший розвиток системи місцевого самоврядування має спиратися на досягнення муніципальної доктрини та відповідати принципам та ідейним засадам сучасного європейського муніципалізму. Показано, на основі якої теорії (громадівської, державницької, дуалістичної чи іншої концепції) оптимально розкриваються сутність, зміст та функціональні особливості системи місцевого самоврядування.

На думку дисертанта, звернення до тематики доктрини сучасного муніципалізму викликано не вирішеністю багатьох проблем конституційно-правового регулювання системи місцевого самоврядування, її суб'єктного складу та функціональної спрямованості на вирішення питань місцевого значення. Їх вирішення неможливе без глибокого осмислення проблем формування, змісту та послідовної реалізації теоретичних засад місцевого самоврядування, без визначення їх аксіологічного, гносеологічного та онтологічного значення із врахуванням потенціалу самоорганізації жителів – членів територіальних громад, історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування та перспективного муніципального розвитку.

Наголошується, що у сучасних умовах, коли Президентом України сформовано Конституційну Асамблею та виникла необхідність внесення в чинну Конституцію України змін у частині щодо місцевого самоврядування, муніципальні теорії і концепції як обов'язковий елемент місцевого самоврядування на даному етапі муніципального будівництва набувають особливого значення та звучання. Саме вони сьогодні можуть перетворитися на взаємопов'язану систему поглядів та ідей про сутність, зміст та функції місцевого самоврядування, що здатні знайти вираження у Конституції та чинному законодавстві України про місцеве самоврядування.

На основі аналізу відповідних теорій місцевого самоврядування розглядаються базові теоретичні проблеми і категорії системи місцевого самоврядування (правова природа, завдання, принципи утворення та



функціонування тощо). Проаналізовано й узагальнено погляди вчених на поняття «самоврядування» в його діалектичному розвитку. Основні концепції місцевого самоврядування розглянуто, виходячи з наступних напрямів: а) вивчення й узагальнення історико-правового досвіду шляхів становлення системи місцевого самоврядування на основі вивчення першоджерельної бази, а також фундаментальних праць науковців-дослідників різних історичних періодів; б) теоретичні дослідження ролі інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади, визначення їх компетенції відповідно до іманентно властивої природи цього інституту, його реальних можливостей впливу на суспільство сучасної України.

У підрозділі 1.2. «Системність у місцевому самоврядуванні як проблема науки конституційного права» визначено, що на сьогодні система місцевого самоврядування України перебуває в стані стагнації. Це стосується практично всіх її аспектів – законодавчої бази, ресурсного забезпечення, розмежування функцій та повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, децентралізації управління, реалізації принципів місцевого самоврядування (в першу чергу принципів правової, організаційної та фінансово-матеріальної автономності, субсидіарності, повсюдності, верховенства права), державної підтримки розвитку системи місцевого самоврядування, організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування, формування комунальної власності тощо.

Проаналізовано співвідношення термінів «система» та «системність» щодо місцевого самоврядування, на основі чого зроблено висновок, що системність у місцевому самоврядуванні являє собою сукупність логічних, цілеспрямованих зв'язків усіх елементів системи місцевого самоврядування, її аксіологічних, гносеологічних та онтологічних, суб'єктних та об'єктних, інституційних, нормативних та функціональних, статичних та динамічних якостей, які синергетично об'єднані спільністю мети, завдань, принципів та функцій.

Констатується криза системності в місцевому самоврядуванні в сучасній Україні, подолати яку, на переконання автора, можливо за рахунок наступних дій:

1) прийняти пакет принципово нових за сутністю та змістом законодавчих актів (законів «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), «Про статус територіальної громади», «Про сільських, селищних, міських голів», «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція), «Про місцеві державні адміністрації (нова редакція), «Про засади державної політики у сфері місцевого самоврядування», «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою» тощо), в яких би чітко визначалися та розмежовувалися функції та повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

2) сформувати матеріально-фінансову базу місцевого самоврядування

та механізми державної підтримки соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад;

3) забезпечити правову, організаційну та економічну автономію місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення;

4) запровадити принцип повсюдності місцевого самоврядування;

5) удосконалити механізм взаємодії між суб'єктами системи місцевого самоврядування, реалізації їх функцій та повноважень;

6) забезпечити відкритість місцевого самоврядування, вплив громадськості на процес прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

У підрозділі 1.3. «Поняття системи місцевого самоврядування» зазначено про відсутність єдності думок серед вчених щодо визначення поняття «система місцевого самоврядування». При цьому в юридичній літературі поняття «система місцевого самоврядування» розглядається у двох значеннях – як «система місцевого самоврядування взагалі» і як «система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста» (В. В. Кравченко, О. В. Батанов).

На основі положень чинного законодавства, а також поглядів як вітчизняних, так і закордонних вчених під системою місцевого самоврядування запропоновано розуміти організаційно-правовий механізм здійснення місцевого самоврядування, що складається із територіальних громад, а також органів та посадових осіб місцевого самоврядування, сформованих демократичним шляхом на основі єдиних принципів з метою реалізації завдань та функцій щодо вирішення питань місцевого значення;

Обґрунтовано положення про те, що на сьогодні зарано говорити про існування в Україні ефективної системи місцевого самоврядування з чітко вираженими і дієвими рівнями. Саме тому для подолання зазначеної проблеми запропоновано не лише вдосконалювати законодавство у цій сфері, а й всіляко сприяти подоланню прірви, що утворилася між центром і місцями, місцевою владою та місцевим населенням. Окремо наголошується на тому, що подальший розвиток України, спрямований на розбудову демократичної, правової держави та громадянського суспільства, повинен призвести до наповнення реальним змістом правосуб'єктності територіальних громад, а також поступового виходу на перший план представницьких органів місцевого самоврядування найнижчої ланки, підвищення ролі останніх у формуванні регіональної та місцевої політики. Тому саме надання населенню (територіальній громаді) можливості самостійно або через своїх представників вирішувати якомога більше питань місцевого значення повинно стати основним результатом започаткованих реформ, які забезпечать задоволення потреб населення та держави в цілому.

У підрозділі 1.4. «Співвідношення системи місцевого самоврядування та інших системних утворень у публічній владі» відмічаючи



багатовимірність та багатоаспектність феномену влади, автором на підставі базових підходів визначається поняття публічної влади як сукупності суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування, що діють від імені народу та, на підставі діючого законодавства України, реалізують функції і повноваження, здійснюючи управління державними та суспільними справами у порядку та формах, визначених Конституцією та законами України.

Враховуючи рівень суспільного розвитку України, доцільно говорити про існування двох видів публічної влади: державної влади та недержавної (муніципальної чи самоврядної) влади. Тобто, публічна влада є похідною (вторинною) категорією від суверенітету народу як джерела будь-якої форми владного утворення. Це підтверджує існування поділу публічної влади на публічну державну владу, яка здійснюється народом через органи державної влади, та публічну недержавну (муніципальну чи самоврядну) владу, яка здійснюється народом через органи місцевого самоврядування.

Аргументовано, що чинне законодавство України, яке регулює побудову системи інституцій публічної влади, містить істотні прогалини, які потребують термінового вирішення, насамперед, відсутні чітка модель системи, структури та функцій державної влади, ефективний правовий механізм спільного та злагодженого функціонування органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування. В той же час, питання чіткого розмежування співвідношення органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади з урахуванням радикальних системно-структурних перетворень вимагають термінового вирішення. Перегляду підлягає система публічного управління на регіональному та районному рівнях територіальної організації публічної влади, що, перш за все, повинно базуватися на удосконаленні конституційно-правового регулювання цієї сфери.

У підрозділі 1.5. «Вітчизняна модель системи місцевого самоврядування у контексті зарубіжного муніципального досвіду» досліджено генезис моделі вітчизняної системи місцевого самоврядування у контексті зарубіжного муніципального досвіду (на прикладі Австрії, Бразилії, Мексики, ФРН, Австралії, Канади, США, Болгарії, Чехії, Хорватії тощо).

Проаналізовано сутність наступних моделей системи місцевого самоврядування: 1) муніципальна (англосаксонська) система – виникла у Великобританії, потім була запозичена багатьма країнами, насамперед, колишніми британськими колоніями; 2) біполярна (романо-германська) система – має багато різновидів, з-поміж яких виділяють: а) романську; б) германську; в) скандинавську; г) латиноамериканську; 3) іберійську; 4) радянську; 5) гібридну.

Сформульовано авторське визначення поняття «модель системи місцевого самоврядування» – це сутнісно, змістовно та функціонально

впорядкована і законодавчо закріплена система організаційно-правових та нормативно-правових форм здійснення муніципальної влади, що заснована на спільних концептуальних засадах, формується демократичним шляхом на основі єдиних принципів з метою реалізації завдань та функцій щодо вирішення питань місцевого значення.

Доведено, що зарубіжний і вітчизняний досвід показує, що лише формально-юридичне розмежування функцій і повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування не забезпечує збалансованості між різними гілками публічної влади та взаємного контролю між ними. Тому сучасна модель системи місцевого самоврядування потребує вдосконалення, спираючись на досвід проведення організаційних та функціональних муніципальних реформ найрозвинутіших країн світу. Лише на підставі поєднання накопиченого досвіду місцевого самоврядування управління Україною та іншими країнами, а також враховуючи особливості української системи публічної влади, можливо окреслити основні напрями подальшого розвитку і вдосконалення моделі місцевого самоврядування в Україні, а також впорядкувати відносини між різними рівнями територіальної організації влади.

Автор приєднується до неодноразово висловлених у вітчизняній науці пропозицій (М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, М. О. Пухтинський та ін.) щодо доцільності впровадження громадянського підходу до здійснення реформи системи місцевого самоврядування в Україні, суть якого полягає (на відміну від державницького) в конституюванні територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, наповненні реальним змістом її правосуб'єктності, оптимізації функцій та повноважень.

**Розділ 2. «Конституційно-правове регулювання системи місцевого самоврядування в Україні»** містить п'ять підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Становлення інституту системи місцевого самоврядування в Україні», дисертант, розкриваючи історико-правові підходи щодо розвитку та формування інституту місцевого самоврядування, які сформувалися у вітчизняній конституційно-правовій науці, пропонує авторські етапи становлення, функціонування та розвитку системи місцевого самоврядування в Україні:

– IX ст. – середина XIV ст. – формування Київської Русі східнослов'янських громад, самоорганізація та функціонування територіальних сусідських громад, а згодом – сільських громад, які функціонували на основі виробничої і територіальної ознак. Основним документом, який визначав принципи організації та діяльності громадянського самоврядування була Руська Правда та Рукописання князя Володимира Васильовича;

– середина XIV ст. – перша половина XVI ст. – запровадження Магдебурзького права, для якого характерним було поєднання місцевих

форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування;

– середина XVI ст. – перша половини XVII ст. – період, пов'язаний з козацьким визвольним рухом. Джерелами функціонування місцевого самоврядування були положення Литовського Статуту 1588 року, Магдебурзького права, Зборівського трактату, Березневих статей;

– середина XVII ст. – початок XX ст. – перебування українських земель у складі царської Росії, Польщі, Австрії, Австро-Угорської імперії. Запроваджувалася Земська реформа, за якою вводився принцип майнового цензу;

– 20-ті роки XX ст. – до здобуття незалежності України – радянський період, із його запереченням місцевого самоврядування, його системи та фактичним відкиданням будь-яких форм самоорганізації населення за місцем проживання. Місцеві ради за своєю правовою природою є органами єдиної державної влади, що відповідають за реалізацію на своїй території активів центральних органів. Головне завдання місцевих рад в соціалістичній державі зводиться до того, щоб забезпечити виконання державних функцій на території країни;

– з 1991 року – до теперішнього часу – відродження системи місцевого самоврядування.

У підрозділі 2.2. «Конституційні засади місцевого самоврядування та його системи в Україні», аналізуючи концептуальні підходи щодо розуміння сутності, змісту та правової природи системи місцевого самоврядування, визначено, що конституційно-правові засади місцевого самоврядування є основою поєднання трьох відокремлених елементів: самого інституту місцевого самоврядування, норми права і правових відносин. При цьому конституційно-правові засади розкривають зміст і сутність місцевого самоврядування, визначають основи співвідношення держави і суспільства, держави і місцевого самоврядування.

Визнаючи багатофункціональний характер конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підкреслюється, що їх найважливішими суспільно значущими функціональними характеристиками є: 1) спрямованість на відображення сутності, загальних рис та функціональних особливостей місцевого самоврядування; 2) здатність детермінувати системні якості національної моделі організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні; 3) орієнтованість на послідовний розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні; 4) здатність бути критерієм оцінки функціональності національної моделі місцевого самоврядування, її співвідношення із зарубіжними муніципальними моделями та міжнародними стандартами місцевого самоврядування;

На основі розглянутих положень зроблено висновок, що конституційні засади місцевого самоврядування – це об'єктивно обумовлені формуванням та розвитком системи місцевого самоврядування

основоположні та керівні ідеї, які закріплені та/чи впливають зі змісту Конституції України, чинних на території України міжнародних договорів та законів України, мають демократичний характер та визначають сутність, організацію та діяльність місцевого самоврядування, його місце в державі та суспільстві.

У підрозділі 2.3. «Місцеве самоврядування та його система у рішеннях Конституційного Суду України» обґрунтовано положення про те, що на сьогодні питання законності, а головне, конституційності активів вторинного законодавства віднесені як до компетенції Конституційного Суду України, так і судів загальної юрисдикції. У зв'язку з цим наголошено на тому, що саме під час реалізації не лише норм Основного Закону України, а й інших нормативно-правових актів можна найбільш усебічно й повно перевірити конституційність (законність) нормативно-правових актів, їх регуляторний вплив, здійснити аналіз факторів впливу акта як методу провадження певної політики держави.

Аналізуючи вітчизняний досвід конституційного судочинства, дисертант підкреслює проблемність та неефективність вітчизняної моделі судового захисту прав місцевого самоврядування засобами конституційної юрисдикції, у першу чергу відсутність у органів місцевого самоврядування в Україні права від свого імені безпосередньо звертатися за захистом своїх прав, свобод та інтересів до Конституційного Суду України.

У підрозділі досліджено низку рішень Конституційного Суду України, що мають прикладне значення для діяльності органів місцевого самоврядування: (а) щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», «організація управління районами в містах», а також стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (про адміністративно-територіальний устрій); (б) щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 140 Конституції України (про об'єднання територіальних громад); (в) щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим (про офіційне тлумачення положення ч. 4 ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); (г) щодо відповідності Конституції України положень ряду статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; (д) щодо охорони трудових прав депутатів місцевих рад; (е) особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва; (є) щодо поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради. Спираючись на проведені дослідження та на нормативно-правові джерела, з метою підвищення ефективності виконання Конституційним Судом України покладених на нього завдань, запропоновано розширити його повноваження. Обґрунтована доцільність конституювати систему форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування, встановити конституційні гарантії їх

реалізації, надати органам місцевого самоврядування право звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо конституційності законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, які стосуються місцевого самоврядування, захисту прав та інтересів територіальних громад.

У підрозділі 2.4. «Законодавчі засади місцевого самоврядування та його системи в Україні» зазначено, що процес розвитку законодавчих засад місцевого самоврядування в незалежній Україні активно впливає на політичні і соціально-економічні чинники розбудови громадянського суспільства, стає важливою передумовою створення демократичної і правової держави. При цьому процес формування системи місцевого самоврядування, що тривав з моменту введення в дію Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» і до прийняття чинної Конституції охарактеризовано як своєрідний етап становлення системи місцевого самоврядування, на якому все ж таки домінувала невизначеність місця та значення інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади.

На підставі аналізу низки нормативно-правових актів, що регламентують місцеве самоврядування, підсумовано, що основним їх недоліком є відсутність спільної концептуальної основи, єдиної стратегії і фрагментарність національного законодавства у цій сфері. У більшості випадків нормативно-правові акти приймалися для впровадження і розвитку окремих індивідуальних проектів у різних регіонах, без зв'язку з іншими документами нормативно-правового характеру, часто вступаючи у протиріччя з вже діючим законодавством. Цей же недолік спостерігається в підході до створення органів, покликаних сприяти розвитку місцевого самоврядування.

Дисертантом наголошено на спробах забезпечення та реалізації децентралізації публічної влади, інституціоналізації муніципальної влади як основної та найбільш ефективної форми вирішення питань місцевого значення. Констатується відсутність системної та збалансованої законодавчої основи регламентації правосуб'єктності територіальної громади, розмежування функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади тощо.

У підрозділі 2.5. «Підзаконне регулювання місцевого самоврядування та проблеми інституціоналізації його системи» подається понятійна характеристика підзаконного регулювання місцевого самоврядування та інституціоналізації місцевого самоврядування.

Під інституціоналізацією місцевого самоврядування запропоновано розуміти процес виникнення, формування, становлення, легітимації та розвитку системи муніципальної влади в поєднанні з упорядкуванням та формалізацією сталих відносин між складовими елементами цієї системи.

Наголошується, що вирішення багатьох проблем у теорії та практиці місцевого самоврядування нерозривно пов'язане з дослідженням інституційно-функціональної чи організаційної структури здійснення влади на субдержавному, регіональному та місцевому рівнях, що нерозривно співвідноситься з проблемою підзаконного регулювання місцевого самоврядування.

У роботі сформульовано поняття та доведено роль підзаконного регулювання місцевого самоврядування як цілеспрямованої діяльності уповноважених органів публічної влади на суспільні відносини і поведінку осіб у сфері місцевого самоврядування шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів та контролю за їх виконанням, а також здійснено класифікацію актів підзаконного регулювання місцевого самоврядування. Сукупність підзаконних нормативних актів, що регулюють діяльність системи місцевого самоврядування, умовно запропоновано розділити на три відокремлені групи:

1) підзаконні акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, що регулюють окремі питання реалізації регіональних проектів, а також визначають структуру, функції та значення органів місцевого самоврядування;

2) акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що стосуються питань місцевого значення;

3) акти програмного напрямку (стратегії, концепції, програми) загальнодержавного, галузевого та регіонального рівнів.

Визначено перспективні напрями правового забезпечення децентралізації влади: а) прийняття нових актів та усунення прогалин законодавчого регулювання; б) оновлення чинних законодавчих актів, у тому числі усунення колізій регулювання; в) вдосконалення статутів та інших локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування; г) вдосконалення системи нормативно-правових актів за рівнями органів державної влади та місцевого самоврядування, що їх приймають; г) розвиток договірної регулювання в системі місцевого самоврядування; д) надання права законодавчої ініціативи з питань місцевого самоврядування відповідним суб'єктам; е) визнання права на проведення експериментів та ін.

Розділ 3. «Суб'єкти системи місцевого самоврядування та їх взаємодія» складається із п'яти підрозділів.

Підрозділ 3.1. «Поняття та класифікація суб'єктів системи місцевого самоврядування» присвячено аналізу правосуб'єктності суб'єктів системи місцевого самоврядування. Зазначено, що для проведення класифікації істотне значення має визначення характерних ознак системи місцевого самоврядування, до яких віднесено наступні: 1) її первинним

суб'єктом, основним носієм функцій і повноважень є територіальна громада; 2) за своєю природою вона є демократичною інституцією; 3) володіє правовою, організаційною та фінансово-економічною автономією; 4) користується підтримкою з боку держави; 5) наділяється функціями та повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення; 6) має чітко визначену структуру, закріплену чинним законодавством; 7) є відповідальною перед населенням. З огляду на це, система муніципальної влади є вираженням потреб територіальних громад, що характеризується автономією у вирішенні питань місцевого значення, яку органи державної влади забезпечують і контролюють згідно з Конституцією та законами України.

Виходячи з положень чинного законодавства та основних ознак системи місцевого самоврядування, здійснено класифікацію суб'єктів системи місцевого самоврядування на основі відповідних критеріїв (способом прийняття рішень, способом формування суб'єктів, характером функцій). За способом прийняття рішень виокремлюються одноособові (сільський, селищний, міський голова, а також голова районної у місті, районної та обласної ради); колективні (територіальні громади), колегіальні (сільська, селищна, міська рада; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення) суб'єкти системи місцевого самоврядування; за способом формування суб'єктів – виборні (ті, що обираються територіальною громадою, а також ті, на які особи обираються або затверджуються відповідним органом місцевого самоврядування); постійні (ті, на які особи призначаються на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України); за характером функцій – представницькі (сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради), районні та обласні ради, органи самоорганізації населення) та виконавчі (виконавчі органи рад).

Доводиться, що у функціональному плані така класифікація суб'єктів системи місцевого самоврядування в Україні дає змогу зрозуміти значення муніципальної влади, її структурних елементів, обсяг і межі її функцій та повноважень, форми і методи співвідношення та взаємодії з державною владою тощо.

У підрозділі 3.2. «Особливості муніципальної правосуб'єктності окремих видів суб'єктів системи місцевого самоврядування» розкриваються особливості правосуб'єктності суб'єктів системи місцевого самоврядування. Досліджено категорію «правосуб'єктність», на основі чого визначено, що передумовою участі суб'єкта у правовідносинах є його здатність мати суб'єктивні права й обов'язки, їх дотримуватися, а також нести відповідальність за шкоду, заподіяну його незаконною поведінкою. При цьому правосуб'єктність обов'язково повинна включати в себе правоздатність, дієздатність та деліктоздатність. З огляду на вищезазначене,

правосуб'єктність запропоновано розуміти як закріплену законодавством і гарантовану державою здатність виступати учасником правовідносин, тобто мати права і обов'язки, а також нести юридичну відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків.

Враховуючи те, що невід'ємними елементами правосуб'єктності суб'єктів системи місцевого самоврядування є права і обов'язки, що охоплюються поняттям «повноваження», то муніципальну правосуб'єктність розглянуто і через призму цієї категорії.

На основі проведеного аналізу повноважень місцевого самоврядування зроблено висновок про те, що муніципальна правосуб'єктність суб'єктів системи місцевого самоврядування – це встановлена чинним законодавством і гарантована державою здатність суб'єктів системи місцевого самоврядування виступати учасником муніципальних правовідносин, тобто бути носієм юридичних прав та обов'язків, а також відповідати за неналежну реалізацію своїх обов'язків.

У підрозділі 3.3. «Територіальна громада як первинна суб'єктна основа системи місцевого самоврядування в Україні» досліджено особливості територіальної громади як первинної суб'єктної основи системи місцевого самоврядування в Україні. Проведено співвідношення понять «громада», «комуна», «колектив», на основі чого громаду визначено як самоврядну спільність людей, об'єднаних єдністю території, інтересів, правами і обов'язками в соціально-економічній та культурно-побутовій сферах життя.

Обґрунтовано положення про те, що при проведенні наукових досліджень територіальних громад необхідно чітко дотримуватися соціальних і політико-правових параметрів дослідження. Серед параметрів територіальних громад як утворень територіального типу виділяються наступні характеристики: 1) належність до території з абсолютно визначеними межами; 2) відокремленість місця проживання, що дозволяє відокремити його в окреме місто, селище, село; 3) постійність проживання; 4) відображення населеного пункту в адміністративно-територіальному устрої держави.

Сформульовано авторське визначення поняття «територіальна громада» як первинна суб'єктна основа системи місцевого самоврядування, що складається з громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців, які об'єднані єдністю території, інтересами, правами і обов'язками в політичній, соціально-економічній та культурній сферах життя для вирішення питань місцевого значення. Саме територіальна громада через встановлені законом правила й процедури формує систему органів місцевого самоврядування і є власником майна. Аби ці повноваження громади могли бути повноцінно реалізованими, вона повинна мати, крім спільного простору проживання, ще й цілий ряд спільних інтересів: інфраструктуру, потребу в послугах певної якості та їх задоволенні,

відчувати свою визначальну роль у виробленні місцевої політики. Усе це набуває обрисів і починає працювати не відразу, для цього потрібно аби члени територіальної громади відчували свою організованість, щоб у громаді існували різні елементарні інститути громадянського суспільства: осередки політичних партій та громадських організацій, формальні чи неформальні об'єднання громадян за різними ознаками: соціальними, віковими, територіальними, професійними тощо

До основних принципів функціонування територіальних громад віднесено: 1) народовладдя; 2) законність в організації та діяльності територіальних громад; 3) гласність; 4) колегіальність; 5) поєднання місцевих і державних інтересів, яке відбувається внаслідок реалізації спільних зусиль органів місцевої влади; 6) виборність; 7) правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність; 8) державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування; 9) судовий захист прав територіальних громад.

У підрозділі 3.4. «Органи та посадові особи місцевого самоврядування як інституціональна основа системи місцевого самоврядування» зазначено, що на сьогодні формування апарату органів місцевого самоврядування здійснюється безсистемно, без урахування основних принципів кадрової політики. Обрання управлінських кадрів, а разом із тим і значне оновлення апарату органів місцевого самоврядування відбувається за результатами народного волевиявлення. У більшості випадків кар'єра посадових осіб місцевого самоврядування нижніх рівнів розпочинається саме з цього моменту і говорити про професіоналізм посадовця при цьому не доводиться. Тому питання розвитку кадрового потенціалу, удосконалення кадрової структури місцевого самоврядування є одним з найважливіших чинників забезпечення реформування місцевого самоврядування, підвищення ефективності його системи.

Досліджено питання про те, хто має право на службу в органах місцевого самоврядування, проаналізовано вимоги, які пред'являються до кандидатів на посади в органах місцевого самоврядування.

Визначено характерні ознаки посадових осіб місцевого самоврядування: по-перше, посадова особа повинна здійснювати професійну діяльність; по-друге, сутністю діяльності є забезпечення виконання завдань та функцій органів місцевого самоврядування; по-третє, посадова особа повинна постійно працювати в органах місцевого самоврядування; по-четверте, вона повинна обов'язково виконувати повноваження в сфері здійснення організаційно-дорадчих та розпорядчих функцій; по-п'яте, повинна отримувати заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. При цьому посади працівників органів місцевого самоврядування розподілено на виборні та на «постійні».

У підрозділі 3.5. «Форми та методи взаємодії суб'єктів системи місцевого самоврядування» з урахуванням теоретичних підходів до

визначення поняття «форми взаємодії суб'єктів системи місцевого самоврядування», під останніми запропоновано розуміти об'єктивно виражену систему зв'язків, які виникають при взаємних контактах суб'єктів місцевого самоврядування, характеризуються певними завданнями, функціями і повноваженнями, порядком і способами здійснення взаємовідносин тощо.

До системи зовнішніх форм взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування віднесено: по-перше, форми безпосередньої демократії, які використовуються в системі місцевого самоврядування: 1) місцевий референдум; 2) місцеві вибори; 3) загальні збори громадян; 4) місцеві ініціативи; 5) громадські слухання; 6) організація й участь у мітингах, походах, демонстраціях, пікетуваннях на місцевому рівні; 7) участь населення у роботі органів місцевого самоврядування на добровільних засадах (експертами, спеціалістами, консультантами, громадськими контролерами).

По-друге, форми представницької демократії – це представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, органи самоорганізації населення, через діяльність яких громадяни можуть впливати на здійснення місцевого самоврядування на підвідомчій території

Окрему увагу зосереджено на положеннях Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року, здійснено їх критичний аналіз. Стверджується, що у правовому полі України внаслідок прийняття цього закону утворився вакуум у питанні проведення місцевих референдумів та реалізації суб'єктивних муніципальних прав особи.

Проаналізовано положення проекту Закону України «Про місцевий референдум» та визначено основні недоліки: по-перше, у законопроекті збережено застарілі положення з діючого закону щодо висунування ініціативної групи на загальних зборах громадян, процедура яких має бути прописана в статуті міста або села; по-друге, частково прописуються вимоги для проведення відповідних зборів, що може значно ускладнити процедуру ініціювання місцевих референдумів; по-третє, реєструється лише одна ініціативна група з одного питання, яка має право відкрити фонд місцевого референдуму для збору коштів на його проведення тощо.

Обґрунтовано, що взаємовідносини між суб'єктами системи місцевого самоврядування можуть здійснюватися в інституційних; правових (розробка та прийняття спільних актів); інформаційних (обмін інформацією з питань місцевого значення); матеріально-фінансових (спільне фінансування проектів регіонального та галузевого значення тощо) формах.

Розділ 4. «Функціональні аспекти системи місцевого самоврядування та її суб'єктів в Україні» містить три підрозділи.

У підрозділі 4.1. «Поняття та класифікація функцій системи місцевого самоврядування» наголошено на тому, що функціональний аналіз місцевого самоврядування ілюструє обсяг, характер і зміст діяльності

суб'єктів системи місцевого самоврядування – територіальних громад, членів цих територіальних громад, їх територіальних об'єднань, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, сприяє проникненню у політико-правову природу цього виду публічної влади. Водночас дослідження функціональних проблем місцевого самоврядування є важливим напрямом у галузі конституційного права, що обумовлено роллю функцій в організаційній побудові системи місцевого самоврядування та формуванні його структури.

Визначено місце поняття «функція» в системі таких понять як «компетенція», «цілі», «завдання», «повноваження», «предмет відання». На підставі цього зроблено висновок про те, що компетенція, завдання, цілі і функції суб'єктів місцевого самоврядування в Україні – це категорії безумовно тісно взаємопов'язані між собою, але не тотожні. Функції – це основні напрями діяльності стосовно реалізації завдань, які стоять перед місцевим самоврядуванням, завдання, у свою чергу, обумовлюють наявність цих самих функцій, а компетенція – це своєрідна реалізація основних прав та обов'язків місцевого самоврядування, тобто виконання певних дій у встановлених межах. Ототожнення цих категорій, на думку автора, веде до помилкових наукових висновків.

Під функціями системи місцевого самоврядування запропоновано розуміти основні напрями соціального призначення місцевого самоврядування, які втілюються у конкретні напрями та види діяльності його суб'єктів, які виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України. Функції розкривають можливості та показують ефективність системи місцевого самоврядування, різняться відносною стабільністю, бо саме в них проявляється постійний, цілеспрямований вплив населення, органів місцевого самоврядування на муніципальні відносини.

Враховуючи багатоаспектний підхід до критеріїв класифікації функцій місцевого самоврядування запропоновано виділити функції місцевого самоврядування за напрямками діяльності – підтримка демократії; забезпечення громадянам прав на участь у місцевому самоврядуванні; надання послуг місцевому населенню; за основними елементами муніципальної діяльності, а саме: за суб'єктами системи місцевого самоврядування; за об'єктами, тобто цілями і завданнями місцевого самоврядування; предметами відання, тобто певними сферами муніципального життя; за способами, засобами і методами здійснення муніципальної діяльності.

У підрозділі 4.2. «Видова характеристика функцій системи місцевого самоврядування» розглянуто систему функцій місцевого самоврядування в її широкому значенні, тобто як сукупність організаційно-правових форм та інститутів, через які здійснюється в Україні місцеве самоврядування. При

цьому визначено, що систему цих функцій складають функція підтримки демократії, функція забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами на місцевому рівні, надання послуг місцевому населенню. Крім того, розглядаючи систему функцій місцевого самоврядування в її вузькому розумінні, тобто як здійснення місцевого самоврядування в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста, досліджено діючу систему місцевого самоврядування в Україні, розглянуто коло функцій кожного суб'єкта місцевого самоврядування.

Зазначено, що організація місцевого самоврядування передбачає здійснення виконавчими органами двох груп функцій: власних та функцій органів виконавчої влади. Кожна з цих груп має різний вплив на організацію і діяльність виконавчих структур територіальної громади. Якщо перша має першорядне, системоутворююче значення, безпосередньо впливає на організацію, завдання і цілі, форми і методи роботи виконавчих комітетів, то друга позбавлена таких можливостей. Остання може бути охарактеризована лише як «обов'язковий факультатив», який не може самостійно існувати без першої групи функцій. Також зосереджено увагу на тому, що сукупність функцій, які здійснюються суб'єктами місцевого самоврядування, можна поділити на дві загальні групи. До першої групи слід віднести функції, подібні до тих, що виконує держава: політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні. До другої групи слід віднести функції, властиві переважно органам місцевого самоврядування: забезпечення розвитку території; бюджетно-фінансова; інформаційна; нормотворча; контрольна.

У підрозділі 4.3. «Механізм реалізації функцій системи місцевого самоврядування» запропоновано механізм реалізації функцій системи місцевого самоврядування розглядати як комплексну систему економічних, політичних, правових, організаційних можливостей, які нерозривно пов'язані та складають основу місцевого самоврядування.

Наголошено на тому, що поряд з досконалою нормативно-правовою основою система місцевого самоврядування повинна мати налагоджену організаційну структуру, яка має відповідати завданням та функціям місцевого самоврядування, оптимальному співвідношенню місцевих, регіональних та загальнодержавних інтересів. При цьому організаційна самостійність полягає в тому, що територіальні громади та органи місцевого самоврядування повинні мати можливість, не порушуючи більш загальних законодавчих положень, самостійно визначати власні організаційні структури з тим, щоб вони відповідали місцевим потребам та забезпечували ефективність реалізації функцій місцевого самоврядування.

Зазначено, що для оптимальної реалізації функцій системи місцевого самоврядування необхідні певні умови, критерії місцевого самоврядування: правова оформленість; наявність власних ресурсів, матеріально-фінансової основи у вигляді місцевого бюджету і комунальної власності, чітке



розмежування державної та комунальної власності; узгодження місцевих інтересів з регіональними і загальнодержавними; наявність кваліфікованих кадрів, які можуть професійно реалізовувати функції управління, ефективної служби в органах місцевого самоврядування тощо.

### ВИСНОВКИ

У дисертації на підставі аналізу доктринальних та прикладних аспектів становлення, розвитку, організації та функціонування системи місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – удосконалення теоретичних та практичних аспектів системи місцевого самоврядування в Україні, сформулювати низку нових наукових положень та висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети, основними з яких є такі:

1. Термін «самоврядування» можна розглядати у двох значеннях: по-перше, в широкому, коли під самоврядною організацією розуміється держава, в структурі механізму якої парламент виступає органом самоврядування; по-друге, у вузькому – як юридично врегульований комплексний інститут самоврядування, при цьому до нього включаються відносини не тільки у сфері публічної влади та здійснення державно-владних повноважень, але й відносини у сфері реалізації приватно-правових інтересів населення.

2. Методологічні основи місцевого самоврядування були закладені ще за часів античності та представлені на сьогоднішній день наступними теоріями: теорія вільної громади, громадська теорія місцевого самоврядування, державницька теорія місцевого самоврядування, господарська теорія, теорія муніципального дуалізму, політична та юридична теорії місцевого самоврядування. Конструктивні ідеї, що в них містяться, можуть і сьогодні ефективно використовуватися для розвитку системи місцевого самоврядування в Україні. Автор приєднується до неодноразово висловлених у вітчизняній науці пропозицій щодо доцільності впровадження громадського підходу до здійснення реформи системи місцевого самоврядування в Україні, суть якого полягає (на відміну від державницького) в конституюванні територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, наповненні реальним змістом її правосуб'єктності, оптимізації її функцій та повноважень.

3. Становлення, функціонування та розвиток системи місцевого самоврядування в Україні відбувалося відповідними історичними періодами: 1) IX ст. – середина XIV ст. – формування Київської Русі східнослов'янських громад, самоорганізація та функціонування територіальних сусідських громад, а згодом – сільських громад; 2) середина XIV ст. – перша половина XVI ст. – запровадження Магдебурзького права; 3) середина XVI ст. – перша половина XVII ст. – період, пов'язаний з козацьким визвольним рухом; 4) середина XVII ст. – початок XX ст. –

перебування українських земель у складі царської Росії, Польщі, Австрії, Австро-Угорської імперії; 5) 20-ті роки XX ст. – до здобуття незалежності України – радянський період, із його запереченням місцевого самоврядування, його системи та фактичним відкиданням будь-яких форм самоорганізації населення за місцем проживання; 6) з 1991 року – до теперішнього часу – відродження системи місцевого самоврядування.

3. Системність у місцевому самоврядуванні являє собою сукупність логічних, цілеспрямованих зв'язків усіх елементів системи місцевого самоврядування, її аксіологічних, гносеологічних та онтологічних, суб'єктних та об'єктних, інституційних, нормативних та функціональних, статичних та динамічних якостей, які синергетично об'єднані спільністю мети, завдань, принципів та функцій.

4. Проблема системності в місцевому самоврядуванні можна вирішити за рахунок проведення реформи місцевого самоврядування, яку необхідно узгоджувати з проведенням інших реформ в системі публічної влади, а саме: адміністративної реформи, реформи житлово-комунального господарства, реформи публічної служби, адміністративно-територіальної реформи та ін. Реалізація кожної з перерахованих реформ здатна істотним чином вплинути і вже впливає на проведення муніципальної реформи, оскільки зачіпає сферу компетенції місцевої влади та здатна загострити проблеми фінансового і майнового забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування, що «розширюються».

5. Процесам становлення та розвитку системності в місцевому самоврядуванні сприятимуть наступні заходи:

- прийняття пакету принципово нових за сутністю та змістом законодавчих актів (законів «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), «Про статус територіальної громади», «Про сільських, селищних, міських голів», «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція), «Про місцеві державні адміністрації (нова редакція), «Про засади державної політики у сфері місцевого самоврядування», «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою» тощо), в яких би чітко визначалися та розмежовувалися функції та повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- формування матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування та механізмів державної підтримки соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад;

- забезпечення правової, організаційної та економічної автономії місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення;

- запровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування;
- удосконалення механізму взаємодії між суб'єктами системи місцевого самоврядування, реалізації їх функцій та повноважень;

- забезпечення відкритості місцевого самоврядування, посилення впливу громадськості на процес прийняття рішень органами місцевого



самоврядування.

6. Система місцевого самоврядування – це організаційно-правовий механізм здійснення місцевого самоврядування, що складається із територіальних громад, а також органів та посадових осіб місцевого самоврядування, сформованих демократичним шляхом на основі єдиних принципів з метою реалізації завдань та функцій щодо вирішення питань місцевого значення.

7. Аналіз актуальних проблем співвідношення системи місцевого самоврядування та інших системних утворень у публічній владі свідчить, що вирішення питання чіткого розмежування співвідношення органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади з урахуванням радикальних системно-структурних перетворень вимагає термінового вирішення. Перегляду підлягає система публічно-владного управління на регіональному та районному рівнях територіальної організації публічної влади, що, перш за все, повинно базуватися на удосконаленні конституційно-правового регулювання цієї сфери.

8. Модель системи місцевого самоврядування – це сутнісно, змістовно та функціонально впорядкована і законодавчо закріплена система організаційно-правових та нормативно-правових форм здійснення муніципальної влади, що заснована на спільних концептуальних засадах, формується демократичним шляхом на основі єдиних принципів з метою реалізації завдань та функцій щодо вирішення питань місцевого значення.

9. Конституційні засади місцевого самоврядування – це об'єктивно обумовлені формуванням та розвитком системи місцевого самоврядування основоположні та керівні ідеї, які закріплені та/чи впливають зі змісту Конституції України, чинних на території України міжнародних договорів та законів України, мають демократичний характер та визначають сутність, організацію та діяльність місцевого самоврядування, його місце в державі та суспільстві. Найважливішими суспільно значущими функціональними характеристиками конституційних засад місцевого самоврядування є: 1) спрямованість на відображення сутності, загальних рис та функціональних особливостей місцевого самоврядування; 2) здатність детермінувати системні якості національної моделі організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні; 3) орієнтованість на послідовний розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні; 4) здатність бути критерієм оцінки функціональності національної моделі місцевого самоврядування, її співвідношення із зарубіжними муніципальними моделями та міжнародними стандартами місцевого самоврядування;

10. Відзначаючи проблемність та неефективність вітчизняної моделі судового захисту прав місцевого самоврядування засобами конституційної юрисдикції, доцільно на конституційному рівні закріпити систему форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування, встановити конституційні гарантії їх реалізації, надати

органам місцевого самоврядування право безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням за захистом своїх прав, свобод та інтересів до Конституційного Суду України;

11. У процесах інституціоналізації та конституційно-правової модернізації системи місцевого самоврядування в Україні вагому роль має відігравати підзаконне регулювання місцевого самоврядування, під яким слід розуміти цілеспрямовану діяльність уповноважених органів публічної влади на суспільні відносини і поведінку осіб у сфері місцевого самоврядування шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів та контролю за їх виконанням.

12. Розглядаючи класифікацію суб'єктів системи місцевого самоврядування як натуральний поділ структурних елементів місцевого самоврядування, що здійснюється на основі характерних рис, які визначають їх роль і значення у процесі вирішення питань місцевого значення, їх можна диференціювати на основі відповідних критеріїв (способом прийняття рішень, способом формування суб'єктів, характером функцій). Так, за способом прийняття рішень виокремлюються одноособові (сільський, селищний, міський голова, а також голова районної у місті, районної та обласної ради); колективні (територіальні громади), колегіальні (сільська, селищна, міська рада; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення) суб'єкти системи місцевого самоврядування; за способом формування суб'єктів – виборні (ті, що обираються територіальною громадою, а також ті, на які особи обираються або затверджуються відповідним органом місцевого самоврядування); постійні (ті, на які особи призначаються на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України); за характером функцій – представницькі (сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради), районні та обласні ради, органи самоорганізації населення та виконавчі (виконавчі органи рад).

13. Муніципальна правосуб'єктність суб'єктів системи місцевого самоврядування – це встановлена чинним законодавством і гарантована державою здатність суб'єктів системи місцевого самоврядування виступати учасником муніципальних правовідносин, тобто бути носієм юридичних прав та обов'язків, а також відповідати за неналежну реалізацію своїх обов'язків.

14. Територіальна громада – це первинна суб'єктна основа системи місцевого самоврядування, що складається з громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців, які об'єднані єдністю території, інтересами, правами і обов'язками в політичній, соціально-економічній та культурній сферах життя для вирішення питань місцевого значення.

Основними ознаками, що характеризують правову природу територіальної громади, визначено: 1) об'єднання людей, пов'язаних

спільною територією проживання в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (село, селище, місто); 2) наявність внутрішніх соціальних зв'язків; 3) спільність інтересів у вирішенні питань місцевого значення; 4) самоврядність територіальних громад; 5) автономність існування; 6) відносна децентралізація органів, уповноважених вирішувати питання місцевого значення; 7) спільність комунальної власності; 8) наявність самобутніх традицій територіальних громад.

15. Форма взаємодії суб'єктів системи місцевого самоврядування – це зовнішньо виражена діяльність суб'єктів системи місцевого самоврядування, яка здійснюється у межах компетенції цих органів з приводу реалізації їх завдань та функцій. Форми взаємодії суб'єктів системи місцевого самоврядування є за своєю суттю формами реалізації їх функцій та повноважень.

До основних форм взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування віднесено, по-перше, форми безпосередньої муніципальної демократії: 1) місцевий референдум; 2) місцеві вибори; 3) загальні збори громадян; 4) місцеві ініціативи; 5) громадські слухання; 6) організація і участь в мітингах, походах, демонстраціях, пікетуваннях на місцевому рівні; 7) участь населення у роботі органів місцевого самоврядування на добровільних засадах (експертами, спеціалістами, консультантами, громадськими контролерами) та, по-друге, форми представницької муніципальної демократії.

16. Методи взаємодії суб'єктів системи місцевого самоврядування – це сукупність прийомів та способів, за допомогою яких суб'єкти муніципальної влади здійснюють планомірний і взаємоузгоджений комплекс заходів щодо вирішення питань місцевого значення. Основними методами взаємодії суб'єктів системи місцевого самоврядування є: імперативний та диспозитивний методи; методи рекомендацій та декларацій; теоретичні, методичні та технічні; метод розробки та впровадження спільних планів; метод взаємного інформування; методи прогнозування та планування; метод відносної автономії; методи координації діяльності, контроль за виконанням прийнятих рішень, інструктування.

17. Функції системи місцевого самоврядування – це основні напрямки соціального призначення місцевого самоврядування, що втілюються у конкретні напрямки та види діяльності його суб'єктів, які виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України

18. Механізм реалізації функцій системи місцевого самоврядування необхідно розглядати як комплексну системну категорію, яка є сукупністю економічних, політичних, правових, організаційних можливостей, які нерозривно пов'язані та складають основу місцевого самоврядування.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДОСЛІДЖЕННЯ

### *Монографії, науково-практичні та навчальні посібники:*

1. Грובה В.П. Система місцевого самоврядування в Україні: доктринальні та прикладні аспекти: монографія / В.П. Грובה – Х.: Зелена хвиля, 2013. – 424 с.

### *Наукові статті у наукових фахових виданнях:*

2. Грובה В.П. Класифікація суб'єктів системи місцевого самоврядування / В.П. Грובה // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць. – 2010. – № 17. – С. 121–130.

3. Грובה В.П. Адміністративний аспект державного управління / В.П. Грובה // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць. – 2010. – № 18. – С. 298–304.

4. Грובה В.П. Щодо сутності територіальної громади як первинної основи системи місцевого самоврядування в Україні / В.П. Грובה // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць. – 2011. – № 20. – С. 207–214.

5. Грובה В.П. Особливості служби в органах місцевого самоврядування / В.П. Грובה // Вісник Одеського національного університету. Правознавство. – 2011. – Том 16. – Вип. 3. – С. 104–109.

6. Грובה В.П. Визначення поняття функцій та класифікації функцій системи місцевого самоврядування / В.П. Грובה // Вісник Одеського національного університету. Правознавство. – 2011. – Том 16. – Вип. 9. – С. 196–201.

7. Грובה В.П. Система функцій українського місцевого самоврядування / В.П. Грובה // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць. – 2011. – № 21. – С. 187–193.

8. Грובה В.П. Щодо підзаконного регулювання місцевого самоврядування в Україні / В.П. Грובה // Публічне право. Науково-практичний журнал. – 2011. – № 4. – С. 44–48.

9. Грובה В.П. Вітчизняна модель системи місцевого самоврядування у контексті зарубіжного муніципального досвіду / В.П. Грובה // Європейські перспективи. Науково-практичний журнал. – 2011. – № 4. – Ч 2. – С. 34–39.

10. Грובה В.П. Місцеве самоврядування як системне утворення у публічній владі / В.П. Грובה // Митня справа. Науково-аналітичний журнал. – 2011. – № 5 (77). – Ч 2. – С. 344–349.

11. Грובה В. П. Поняття суб'єктів системи місцевого самоврядування / В. П. Грובה // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 186–189 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11gvpcvc.pdf>

12. Грובה В.П. Проблеми інституціалізації системи місцевого

самоврядування / В.П. Грובה // Наука і правоохорона. – 2011. – № 2 (12). – Ч. 2. – С. 82–86.

13. Грובה В.П. Система місцевого самоврядування та проблема системності у місцевому самоврядуванні / В.П. Грובה // Наука і правоохорона. – 2011. – № 3 (13). – С. 171–175.

14. Грובה В.П. Щодо визначення муніципальної правосуб'єктності суб'єктів системи місцевого самоврядування / В.П. Грובה // Митна справа. Науково-аналітичний журнал. – 2011. – № 6 (78). – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 481–485.

15. Грובה В.П. Місцеве самоврядування та його система у рішеннях Конституційного суду України / В.П. Грובה // Вісник Одеського національного університету. Правознавство. – 2011. – Том 16. – Вип. 15. – С. 14–19.

16. Грובה В.П. Поняття системи місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку українського суспільства / В.П. Грובה // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць. – 2011. – № 22. – С. 231–237.

17. Грובה В.П. Конституційні засади місцевого самоврядування та його елементів в Україні / В.П. Грובה // Вісник Одеського національного університету. Правознавство. – 2011. – Том 16. – Вип. 19. – С. 167–173.

18. Грובה В.П. Методи взаємодії суб'єктів системи місцевого самоврядування / В.П. Грובה // Європейські перспективи. Науково-практичний журнал. – 2011. – № 4. – Ч. 3. – С. 131–135.

19. Грובה В.П. Органи місцевого самоврядування як інституціональна основа системи місцевого самоврядування / В.П. Грובה // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 139–144 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11gvpcmc.pdf>

20. Грובה В.П. Основні тенденції державотворення в Україні та їх вплив на систему державного управління / В.П. Грובה // Митна справа. Науково-аналітичний журнал. – 2012. – № 1 (79). – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 344–348.

21. Грובה В.П. Щодо системи місцевого самоврядування: проблеми методології / В.П. Грובה // Вісник Одеського національного університету. Правознавство. – Том 17. – Вип. 7. – 2012. – С. 49–56.

22. Грובה В.П. Становлення інституту системи місцевого самоврядування у законодавстві України / В.П. Грובה // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць. – 2012. – № 23. – С. 229–235.

23. Грובה В.П. Современный механизм реализации функций местного самоуправления / В.П. Грובה // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2013. – № 3(24). – С. – 23–26.

### Тези доповідей:

24. Грובה В.П. Основні тенденції міграційних процесів в Україні / В.П. Грובה // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 17–18 травня 2008 р.) . – Ч. I. / Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. – Суми: ВВП «Мрія-1», 2008. – С. 51–56.

25. Грובה В.П. Органи управління на місцях у зарубіжних країнах: історико-правовий аспект / В.П. Грובה // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф., (Суми, 16–17 травня 2009 р.) / Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. – Суми: «Фабрика друку», 2009. – С. 44–48.

26. Грובה В.П. Місцеве самоврядування: досвід минулого, сучасний стан і перспективи / В.П. Грובה // Проблеми реформування публічної влади: зб. матер. та докум. / [за заг. ред. Р.П. Безсмертного; Науковий редактор: М.О. Пухтинський]. – К.: Атіка-Н, 2009. – С. 182–190.

27. Грובה В.П. Міграційна політика України: стан і перспективи правового регулювання / В.П. Грובה // Забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів внутрішніх справ України за сучасних умов: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4 грудня 2009 р.) / Державний науково-дослідний інститут МВС України, Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС Апарату МВС України, Київський регіональний центр Академії правових наук, Міжнародний правозахисний центр «Ла Страда – Україна». – К.: ДНДІ МВС України, 2009. – С. 179–184.

28. Грובה В.П. Співвідношення систем місцевого самоврядування / В.П. Грובה // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: зб. наук. праць за матер. міжнар. наук.-практ. конф. / (Яремча, 22–25 квітня 2010 р.), / за ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Гриценка, М.В. Бучка; упор. О.В. Кресін. – К.: Логос, 2010. – С. 260–263.

29. Грובה В.П. Макросистеми місцевого управління (правова типологія) / В.П. Грובה // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф., (Суми, 15–16 травня 2010 р.) / Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. – Суми: ФОП Ляпошенко Л.Г., 2010. – С. 163–168.

30. Грובה В.П. До питання визначення природи територіальної громади як первинного суб'єкта системи місцевого самоврядування / В.П. Грובה // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 20-й річниці незалежності України та 20-й річниці заснування інституту президентства в Україні, (Суми, 21–22 травня 2011 р.) / Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. – Суми: Університетська книга, 2011. – С. 155–159.

31. Грובה В.П. Територіальна громада у системі місцевого

самоврядування України / В.П. Грובה // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід: матер. міжнар. наук.-практ. конф. науковців, викладачів, аспірантів, студентів. (Луганськ, 21–22 квітня 2011 р.). – Кн.2. / за ред. проф. Л.І.Лазор. – Луганськ: Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля, 2011. – С. 139–142.

32. Грובה В.П. Дослідження процесу інституціалізації системи місцевого самоврядування України / В.П. Грובה // Розвиток державності та права в Україні: реалії сьогодення: матер. міжнар. наук.-практ. конф., (Одеса, 13–14 серпня 2011 р.). – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2011. – Ч. I – С.62–65.

33. Грובה В.П. Історичний аналіз розвитку системи місцевого самоврядування у законодавстві України / В.П. Грובה // Реформування національного та міжнародного права: перспективи та сьогодення: матер. міжнар. наук.-практ. конф., (Одеса, 29–30 вересня 2011 р.). – У 2-х ч. – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2011. – Ч. I – С. 27–29.

34. Грובה В.П. Місце системи місцевого самоврядування у публічній владі / В.П. Грובה // Проблеми правотворчості очима науковців: матер. міжнар. наук.-практ. конф., (Одеса, 01–02 листопада 2011 р.). – У 2-х ч. – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2011. – Ч. 2. – С. 48–50.

35. Грובה В.П. Щодо питання характеристики методів взаємодії суб'єктів системи місцевого самоврядування / В.П. Грובה // Основні напрямки реформування законодавства України в умовах розбудови демократичної держави: матер. II Міжн. наук.-практ. конф., (Харків, 17–18 грудня 2011 р.). – У 2-х томах. – Х.: ГО «Асоціація аспірантів – юристів», 2011. – Т.1. – С. 43–44.

36. Грובה В.П. Органи місцевого самоврядування як організаційно-самостійні елементи системи місцевого самоврядування / В.П. Грובה // Актуальні проблеми надання юридичної допомоги в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: матер. наук.-практ. конф., (Харків, 21–22 січня 2011 р.). – Харків: ФІНН, 2011. – С. 30–33.

37. Грובה В.П. Щодо питання визначення поняття та основних ознак системи місцевого самоврядування / В.П. Грובה // Актуальні питання правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні: матер. міжнар. наук.-практ. конф., (Харків, 2–3 лютого 2012 р.). – У 2-х томах. – Х.: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2012. – Т.1. – С. 50–51.

38. Грובה В.П. Щодо становлення інституту системи місцевого самоврядування у законодавстві України / В.П. Грובה // Держава, право і юридична думка у Балточорноморському регіоні: історія та сучасність: матер. XXVI Міжнар. історико-правової конф. (Одеса, 27–29 квітня 2012 р.), / ред. колегія: С.В. Ківалов (голова), І.Б. Ксенко (заступник голови), Н.М. Крестовська, В.В. Завальнюк, О.Н. Ярмиш, Л.Г. Матвєєва. – Одеса: видавець Бакаєв Вадим Іванович, 2012. – С.421–426.

39. Грובה В.П. Вітчизняна модель системи місцевого самоврядування у контексті зарубіжного досвіду / В.П. Грובה // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф., (Суми, 19–20 травня 2012 р.). – У 2-х частинах / Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. – Суми: Друкарський дім «Папірус», 2012. – Ч.1. – С. 145–147.

40. Грובה В.П. Щодо удосконалення методів взаємодії суб'єктів системи місцевого самоврядування / В.П. Грובה // Інновації в ХХІ столітті: матер. II Всеукр. наук.-практ. конф., (Сімферополь, 5 вересня 2012 р.) // Таврійський економічний журнал. – 2012. – №3. – С.27–31.

41. Грובה В.П. К вопросу о формировании модели системы местного самоуправления в Украине / В.П. Грובה // Современные направления развития государства и права: матер. междунар. научн.-практ. конф., (Москва, 26–27 октября 2012 г.). – М.: Московский центр правовых исследований, 2012. – С.44–49.

42. Грובה В.П. Забезпечення реалізації муніципальних прав і свобод людини і громадянина в Україні / В.П. Грובה // Круглий стіл, присвячений 64-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини: зб. тез (Київ, 14 грудня 2012 р.) / Державний науково-дослідний інститут МВС України. – К.: ДНДІ, 2012. – С.25–27.

43. Грובה В.П. Інститут місцевого референдуму у системі безпосередньої демократії / В.П. Грובה В.П. // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф., (Суми, 18–19 травня 2013 р.) / Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. – Суми: Друкарський дім «Папірус», 2013. – С. 72–75.

#### Інші публікації:

44. Корогод Г.І., Грובה В.П. Перша Конституція України. Пилип Орлик і його діяльність в еміграції: навч. посіб. / Г.І. Корогод, В.П. Грובה. – 2-ге вид., допов. – Суми: Університетська книга, 2011. – 128 с.

45. Грובה В.П. Парламентаризм Німеччини: навч. посіб. – Суми: ТОВ «ТД «Папірус», 2012. – 186 с.

#### АНОТАЦІЯ

**Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики. – На правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2013.

Дисертація присвячена дослідженню проблем теорії і практики системи місцевого самоврядування в Україні. За результатами проведеного дослідження визначено теоретичні засади системи місцевого

самоврядування, проведено узагальнення конституційно-правового регулювання системи місцевого самоврядування в Україні, охарактеризовано суб'єктів системи місцевого самоврядування та їх взаємодію, а також розкрито функціональні аспекти системи місцевого самоврядування та її суб'єктів в Україні. На підставі цього запропоновано напрями розвитку теорії та практики системи місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах.

У роботі визначено поняття й сутність моделі системи місцевого самоврядування в контексті побудови організаційних форм місцевого самоврядування; проведено авторську систематизацію періодів становлення, функціонування та розвитку системи місцевого самоврядування в Україні; визначено функції, які виконують конституційно-правові засади місцевого самоврядування; удосконалено системний підхід до розуміння термінів «самоврядування» та «системи місцевого самоврядування», науково аргументовано поняття «публічної влади» та її системних утворень, розкриті методи взаємодії суб'єктів системи місцевого самоврядування, здійснено аналіз поняття та проблем системності в місцевому самоврядуванні, функцій системи місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** системність, місцеве самоврядування, система місцевого самоврядування, конституційні засади, суб'єкти системи місцевого самоврядування, територіальна громада, взаємодія, функції системи місцевого самоврядування.

## АННОТАЦІЯ

**Грובה В. П. Система местного самоуправления в Украине: проблемы теории и практики. - На правах рукописи.**

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право. - Харьковский национальный университет внутренних дел. - Харьков, 2013.

Диссертация посвящена исследованию проблем теории и практики системы местного самоуправления в Украине. По результатам проведенного исследования определены теоретические основы системы местного самоуправления, обобщены особенности конституционно-правового регулирования системы местного самоуправления в Украине, охарактеризованы субъекты системы местного самоуправления и их взаимодействие, а также раскрыты функциональные аспекты системы местного самоуправления и ее субъектов в Украине.

В работе впервые определено понятие и сущность модели системы местного самоуправления в контексте построения организационных форм местного самоуправления и на этой основе определены характерные черты отечественной модели системы местного самоуправления; проведена авторская систематизация периодов становления, функционирования и развития системы местного самоуправления в Украине; определены

конституционно-правовые основы местного самоуправления, а также функции, которые они выполняют в обществе. Отдельное внимание уделено усовершенствованию системного подхода к пониманию терминов «самоуправления» и «система местного самоуправления»; определению ключевых признаков системы местного самоуправления, которая рассматривается как совокупность органов местного самоуправления и их исполнительных органов, органов самоорганизации населения, которые формируются демократическим путем на основе принципов законности, гласности и объективной обусловленности с целью реализации задач и функций территориальных общин по решению вопросов местного значения.

В диссертации научно аргументировано понятие «публичная власть», а также раскрыты научные подходы относительно определения системных образований, входящих в механизм публичной власти, к которым отнесены: систему органов государственной власти, систему органов власти Автономной Республики Крым, систему местного самоуправления.

Автором раскрыты методологические подходы к исследованию институционализации местного самоуправления; уточнены методы взаимодействия субъектов системы местного самоуправления; осуществлен анализ понятия и проблем системности в местном самоуправлении, предложены пути их решения, а именно: 1) принятие закона, в котором бы четко определялись полномочия и компетенция государственной и муниципальной власти, а также подробно регламентировался механизм взаимоотношений центральных органов власти с местным самоуправлением; 2) обеспечение достаточных материально-финансовых возможностей в деятельности местного самоуправления; 3) предоставление автономии в решении вопросов местного значения; 4) разграничение компетенции между самими органами местного самоуправления; 5) детальная регламентация процесса сотрудничества местной власти с общественностью.

В работе исследована классификация субъектов системы местного самоуправления, определено понятие территориальной общины и ее характерные признаки, обобщены подходы к пониманию сущности основных форм взаимодействия субъектов местного самоуправления и системы функций местного самоуправления.

На основании проведенного исследования предложены направления развития теории и практики системы местного самоуправления в Украине в современных условиях.

**Ключевые слова:** системность, местное самоуправление, система местного самоуправления, конституционные основы, субъекты системы местного самоуправления, территориальная община, взаимодействие, функции системы местного самоуправления.

## ANNOTATION

Grobova V.P. The system of local self-government in Ukraine: the problems of theory and practice. – *Manuscript*.

Thesis for a Doctor's degree in Law, specializing in 12.00.02 – Constitutional Law; Municipal Law. – Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2013.

The dissertation is focused on the problems of theory and practice in the system of Ukrainian local self-government. Based on the conducted research theoretical principles of the system of local self-government were determined, implemented the generalization of constitutional and legal local self-government regulations in Ukraine, described entities of local self-government system its interaction and revealed functional aspects of local self-government system and its entities in Ukraine. Under this, the directions of Ukrainian local self-government theory and practice development under current conditions were required.

This work revealed the concept and the essence of local self-government model in the context of organizational forms of local self-government building limited by appropriate municipal formations; was made an author's systematization of formation periods, functioning and development of the local self-government system in Ukraine; determined the functions that execute constitutional and legal principles of local self-government; improved the systematic approach to understanding of the terms 'self-government and 'the system of self-government', scientifically argued the notion of 'public authority' and its systematic formations; revealed the methods of the local self-government system's entities interaction, the analysis of the notion and the systemic problems in local self-government, the functions of local self-government system.

**Key words:** systemic, local self-government, the system of local self-government, constitutional foundations, entities of the local self-government system, community, interaction, the functions of local self-government system.

Підписано до друку 01.06.2013р. Формат 60х90/16.

Обсяг 1,9 ум.-друк. арк. Папір офсетний. Друк різнограф.

Наклад 100 прим. Зам. № 38.

Надруковано у центрі оперативної поліграфії ТОВ «Рейтинг».

Свідоцтво про держ. реєстрацію ю.о. 24668889.

61022, м. Харків, пров. Соляниківський, 4.

Тел. (057) 771-00-92, 771-00-96.