

ЗМІСТ

ВСТУП	5
--------------------	---

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ВИМІР

1.1 Адміністративно-правові дослідження системи органів місцевого самоврядування в Україні та її регулювання	8
1.2 Правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні в інших галузевих дослідженнях	39
1.3 Система органів місцевого самоврядування в Україні	64

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1 Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні: поняття, зміст, мета, завдання	84
2.2 Інші характеристики адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні	109

РОЗДІЛ 3	
ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ	
ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО	
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	135
ВИСНОВКИ	176
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	182

ВСТУП

Після проголошення незалежності Україна обрала шлях розвитку в напрямі подальшої розбудови як суверенна й незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Конституція України 1996 р. встановлює, що публічна влада у країні представлена державною владою та місцевим самоврядуванням. Відповідно, на місцевому рівні функціонують як органи державної влади загальної й спеціальної компетенції, так і органи місцевого самоврядування. Наявність двох систем органів публічної влади гостро ставить питання їх ефективного функціонування та взаємодії.

Відсутність вертикальної підпорядкованості в системі органів місцевого самоврядування та їх значна роль у забезпеченні прав і свобод людини й громадянина, у розвитку адміністративно-територіальних одиниць та у здійсненні управлінської діяльності загалом робить надзвичайно актуальним постійне підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування. Без ефективно функціонуючих елементів цієї системи неможливий розвиток соціальної, економічної та інших сфер державного й суспільного життя.

Сучасна стадія адміністративної реформи в Україні передбачає, зокрема, подальшу децентралізацію публічної влади. Вирішення цього питання в такий спосіб, щоб поєднання децентралізації та централізації було оптимальним і щоб не спостерігалось зворотних процесів (тобто процесів рецентралізації), є суттєвим для сучасного державотворення. Адміністративна реформа в частині муніципальної реформи відбувається на підставі положень Концепції

реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. Ця концепція та інші стратегічні документи передбачають здійснення подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні.

На етапі громадського обговорення перебувають зміни стосовно децентралізації влади до основного джерела адміністративного права – Конституції України 1996 р. Ці зміни передбачають оновлення адміністративно-територіального устрою країни, оновлення парадигми місцевого самоврядування, зокрема й відносин органів місцевого самоврядування з органами публічної влади. Важливе місце у правовому забезпеченні цих та інших процесів, пов'язаних з удосконаленням місцевого самоврядування, належить науці адміністративного права.

Теоретичною основою дисертаційного дослідження стали наукові розробки авторів-адміністративістів, таких як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, Г.О. Блінова, М.Ю. Віхляев, В.В. Галунько, Д.І. Голосніченко, І.П. Голосніченко, П.В. Діхтєвський, О.Ю. Дрозд, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, О.П. Рябченко, С.Г. Стеценко та інші. Вагомими надбаннями під час дослідження стали також роботи таких фахівців із теорії держави й права та конституційного права, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, С.В. Бобровник, В.І. Борденюк, О.Й. Вовк, О.В. Зайчук, Б.В. Калиновський, М.І. Корнієнко, П.М. Любченко, Н.В. Мішина, М.П. Орзіх, О.В. Петришин, В.Ф. Погорілко, О.В. Прієшкіна, П.М. Рабінович, Т.І. Тарахонич та інші.

Окремі напрями адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні неодноразово ставали предметом досліджень у доктрині адміністративного права. Так, питанням визначення органів місцевого

самоврядування, їх адміністративно-правового статусу та гарантій їх діяльності, зокрема й у разі надання адміністративних послуг, присвятили свої монографічні праці С.Л. Дембіцька, М.М. Добкін, Я.В. Журавель, А.А. Казанчан, В.В. Мамочка. Аспекти служби в органах місцевого самоврядування висвітлені в дослідженнях Ю.П. Битяка та О.І. Бедного. Проблеми, пов'язані з взаємодією органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями та з делегуванням повноважень, знайшли розкриття в роботах О.М. Алтуніної, Т.О. Карабін, І.І. Литвина, А.А. Манжули, О.М. Соловйової. Водночас адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні загалом поки що не було предметом досліджень на монографічному рівні. Зазначене й обґрунтовує вибір теми дослідження та високий ступінь його актуальності.

РОЗДІЛ 1

Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні: теоретичний вимір

1.1 Адміністративно-правові дослідження системи органів місцевого самоврядування в Україні та її регулювання

Будь-яке дослідження традиційно починається з аналізу напрацювань вчених в обраному напрямі, і дослідження адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні не є винятком. Отже, доцільно почати нашу працю з аналізу стану дослідженості адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні.

Стан дослідженості вказаного питання можна охарактеризувати за двома напрямками.

По-перше, це праці фахівців з конституційного та муніципального права, які аналізують питання сутності та природи місцевого самоврядування (професори М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Б.В. Калиновський, П.М. Любченко, Н.В. Мішина та інші).

По-друге, це праці фахівців з адміністративного права, які аналізують питання адміністративної регламентації місцевого самоврядування в Україні. До їх числа, у першу чергу, слід віднести монографічні праці О.М. Алтуніної, Я.В. Журавля, І.І. Литвина, а також і інших фахівців.

Я.В. Журавель на монографічному рівні досліджував питання адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. Його дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук була успішно захищена у 2008 році, а також слід відмітити і низку праць з цього питання [69; 70; 71].

Я.В. Журавель визначив, що метою його дисертаційного дослідження є «вивчення та ґрунтовний аналіз засад адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та розробка на цій основі практичних рекомендацій і наукових пропозицій щодо організаційно-правового забезпечення ефективності управлінської діяльності зазначених органів» [68, с. 2]. Предметом дослідження автор обрав «теоретичні та практичні аспекти реалізації організаційно-правових форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування, їх адміністративно-правовий статус та систему нормативно-правових актів, які регулюють цю сферу» [68, с. 2–3].

Низка висновків та пропозицій автора є інноваційними та представляють неабиякий науковий інтерес. Наприклад, важливим внеском в юридичну науку слід визнати сформульовані Я.В. Журавлем пропозиції щодо уточнення поняття делегованих повноважень (стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), важливою є і пропозиція щодо впровадження нормативної дефініції поняття «орган місцевого самоврядування». Мають найвищий ступінь наукової новизни міркування Я.В. Журавля щодо того, що необхідно якомога швидше впорядкувати назви виконавчих органів місцевого самоврядування. Для науки адміністративного права вагомими є пропозиції автора привести у відповідність положення Кодексу про адміністративні правопорушення та

Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», а також пропозиції щодо подальшого удосконалення регламентації адміністративної відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні.

Представляє дослідницький інтерес і сформульоване Я.В. Журавлем «визначення поняття адміністративно-правового статусу органу місцевого самоврядування – «правове становище цих органів, що впливає з їх компетенції у сфері управління – завдань, функцій, предметів відання, територіальних меж діяльності кожного окремого органу, повноважень щодо управління справами місцевого значення під свою відповідальність в інтересах та від імені відповідних територіальних громад в межах Конституції та законів України» [68, с. 7].

Слід зазначити, що автор обрав підхід до формулювання дефініції шляхом перерахування складових явища – так, у визначенні зазначається, що до адміністративно-правового статусу органу місцевого самоврядування включаються завдання, функції тощо цих органів. Цей підхід не є найбільш вдалим, однак, саме його застосування надає можливість ёмно та лаконічно презентувати авторські розробки. Так, в одному реченні уміщується і дефініція аналізованого поняття, і його складові.

Водночас, деякі висновки та пропозиції Я.В. Журавля слід визнати такими, яким бракує переконливості. Вони можуть слугувати підґрунтям для подальших наукових дискусій.

По-перше, це його пропозиція щодо «уточнення законодавчого визначення поняття «місцеве самоврядування». На підставі аналізу понятійного апарату інституту місцевого самоврядування робляться пропозиції щодо коригування існуючого визначення поняття місцевого самоврядування в положеннях різних законодавчих актів» [68, с. 4]. Муніципальне право є інститутом конституційного права України. Комплексне дослідження поняття, сутності, основних рис місцевого самоврядування належить все ж до предмету цієї галузі права, – а не до предмету галузі адміністративного