

АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В.М. КОРЕЦЬКОГО

На правах рукопису

БОРДЕНЮК Василь Іванович

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВІДНОСИН
МІСЦЕВИХ РАД З ПІДПРИЄМСТВАМИ (ОБ'ЄДНАННЯМИ)
ТА ОРГАНІЗАЦІЯМИ В СФЕРІ КОМПЛЕКСНОГО
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ
СВОЇХ ТЕРИТОРІЙ

12.00.02 - державне право і управління;
адміністративне право; фінансове право

А в т о р е ф е р а т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ - 1993

АВ 27.24

Дисертація виконана у відділі конституційного права і місцевого самоврядування Інституту держави і права ім.В.М.Корецького Академії наук України.

Науковий керівник - доктор юридичних наук,
професор БУТКО І.П.

Офіційні опоненти - доктор юридичних наук,
професор ФРИЦЬКИЙ О.Ф.
кандидат юридичних наук,
професор КОРНІЄНКО М.І.

Провідна організація - юридичний факультет Київського державного університету ім.Т.Г.Шевченка

Захист відбудеться "4" червня 1993 р. о "14³⁰" год.
на засіданні спеціалізованої ради Д 016.29.01
по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук при Інституті держави і права ім.В.М.Корецького
Академії наук України
за адресою: 252001, м.Київ, вул.Трьохсвятительська,4.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Інституту.

Автореферат розісланий "27" квітня 1993 р.

Вчений секретар
спеціалізованої ради,
доктор юридичних наук

В.В.Оксамитний

В.В.ОКСАМИТНИЙ

ЛНБ України ім.В.Стефаника



00803006 (H)

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження. Одним із ключових завдань реформи політичної системи в Україні є перетворення місцевих Рад в органи місцевого та регіонального самоврядування, що в свою чергу обумовлює необхідність наукового переосмислення їх місця і ролі майже в усіх галузях їх організації і діяльності, в тому числі і в сфері забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку території, як однієї з основних функцій, закріпленої в ст.18 Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування". Практична реалізація цього завдання нерозривно пов'язана з питаннями подальшого вдосконалення відносин місцевих Рад з розташованими на їх території підприємствами (об'єднаннями) та організаціями.

Вибір теми дослідження обумовлений значною мірою тим, що саме в цій галузі відносин, де найповніше проявляються інтереси населення адміністративно-територіальних утворень та підприємств (об'єднань) і організацій розвинулись і набули виключної гостроти питання збалансованого розвитку виробничої і соціальної інфраструктури, житлово-комунального, соціально-культурного, та іншого обслуговування населення, охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних та інших місцевих ресурсів, зайнятості та соціального захисту населення тощо.

Необхідність наукового аналізу відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями диктується також і тими соціально-економічними змінами, що відбулися і відбуваються в Україні у зв'язку з переходом народного господарства країни до ринкової економіки. Радикальні економічні перетворення не тільки не розв'язали, але значною мірою загострили проблему взаємовідносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями, відокремлення яких від участі у вирішенні питань соціально-економічного розвитку територій ще більше посилилось. Поступова ліквідація монополії державної власності та виникнення підприємств (об'єднань) та організацій, заснованих на різноманітних формах власності, обумовили необхідність нових підходів щодо оптимізації їх стосунків з місцевими Радами в соціально-економічній сфері.

Дослідженню теоретичних і прикладних аспектів взаємовідносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями присвячена, як відомо, значна література. Проте проблеми, які виникають сьогодні у місцевих Рад у цій галузі діяльності, цими дослідженнями не охоплюються, оскільки всі вони виконані переважно на основі законодавства

про місцеві Ради різних рівнів, що діяло раніше в доперестроєвний період. Тому дослідження діяльності місцевих Рад в цій галузі є особливо доцільним сьогодні, коли створюється принципово нова юридична база, на якій повинні будуватися відносини місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями в сфері соціально-економічного розвитку територій.

Мета і завдання дослідження полягають у визначенні основних особливостей і шляхів становлення відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями в сфері соціально-економічного розвитку територій, їх юридичної природи та змісту з урахуванням новітніх тенденцій, пов'язаних з формуванням ринкової економіки та перетворенням місцевих Рад в органи самоврядування.

Одним із ключових завдань роботи є також дослідження відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями, в процесі яких місцеві Ради як органи місцевого самоврядування реалізують свої публічно-владні повноваження по управлінню комплексним соціально-економічним розвитком відповідних територій, і відносин, які опосередковуються договорами, що можуть укладатися місцевими Радами з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями на принципах юридичної рівності сторін.

В завдання роботи входить також розроблення науково-практичних рекомендацій, спрямованих на вдосконалення організаційно-правового механізму відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями в сфері комплексного соціально-економічного розвитку територій.

Методологічну і теоретичну основу дослідження складають сучасні методи наукового пізнання закономірностей розвитку суспільства. При аналізі питань, що складають предмет цього дослідження, використовувались, зокрема, історичний, формально-логічний, порівняльний, структурно-функціональний та інші методи пізнання соціальних процесів і явищ, а також спеціальні методи аналізу і тлумачення правових норм.

Дослідження виконано на основі положень Декларації про державний суверенітет України, Акту проголошення незалежності України, проекту Конституції України, а також інших документів з питань розбудови державності незалежної України.

Нормативну базу дослідження складають Конституція та чинне законодавство України, а також положення конституцій і законодавства інших держав.

Науковому осмисленню теоретичних і прикладних проблем удосконалення відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та ор-

ганізаціями на сучасному етапі розвитку суспільства певною мірою сприяли праці учених-юристів в галузі державного права і управління Авак'яна С.А., Авер'янова В.Б., Азовкіна І.Я., Баймаханова М.Т., Барабашева Г.В., Бутко І.П., Васильєва В.І., Давидова Р.К., Казанника О.І., Кампо В.М., Козлова Ю.М., Колюшина Є.І., Кореневської Є.Г., Корнієнко М.І., Кряжкова В.О., Кутафіна О.Є., Лазарева Б.М., Луньова О.Є., Недогресвої А.І., Орзіха М.П., Основіна В.С., Павловського Р.С., Пертцика В.А., Погорелко В.Ф., Пухтинського М.О., Селівона М.Ф., Селіванова А.О., Сіренко В.Ф., Соловійової С.В., Тихомирова Ю.А., Фрицького О.Ф., Шеремета К.П., Ямпольської Ц.А., а також представників інших галузей юридичної науки - Алексеева С.С., Брагинського М.І., Сулейменова М.К., Сафіулліна Д.Н., Халфіної Р.Й. та ряду інших авторів.

Багатоплановість проблеми, поряд з вивченням юридичної літератури, зумовила необхідність залучення як теоретичної основи дослідження спеціальної літератури з інших галузей знання.

Теоретичні висновки і прикладні рекомендації значною мірою базуються на основі вивчення практики застосування місцевими Радами законодавства України, що складає юридичну базу їх взаємовідносин з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями. Більш глибокому дослідженню вибраної теми сприяло безпосередня участь дисертанта в робочих групах по розробленню проектів законодавчих актів України.

Наукова новизна дисертаційного дослідження полягає в самій постановці проблеми, в теоретичному обґрунтуванні необхідності подальшого поглиблення досліджень, пов'язаних з розробкою нової концепції відносин місцевих Рад з підприємствами і організаціями в сфері комплексного соціально-економічного розвитку територій, в застосуванні при характеристиці їх юридичної природи і змісту нових підходів, обумовлених становленням ринкової економіки і перетворенням місцевих Рад в органи самоврядування.

В дисертації досліджуються відносини місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями з урахуванням їх політико-правового статусу як суб'єктів територіального самоврядування і як суб'єктів договірних відносин, а також з точки зору розмежування функцій і повноважень між представницькими органами і місцевими виконавчими органами.

Наукова новизна роботи обумовлена також і тим, що дослідження виконано на основі нового законодавства України, на основі якого мають будуватися відносини місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями в сфері комплексного розвитку територій.

Наукові результати дослідження зводяться до таких основних теоретичних висновків і пропозицій, що виносяться на захист:

– місцеві Ради як органи місцевого і регіонального самоврядування становлять таку систему територіального самоврядування в Україні, для якої характерно не тільки вирішення питань місцевого значення, але і здійснення в межах, установлених законодавством, функцій загальнодержавного значення;

– передбачені в Законі "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" ключові положення, згідно з якими відносини місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями, що не належать до комунальної власності, будуються на податковій і договірній основі, а відносини місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями комунальної власності на основі керівництва, управління і координації, не охоплюють всього спектра відносин, які виникають у місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями в сфері забезпечення комплексного розвитку своїх територій;

– між місцевими Радами як суб'єктами територіального самоврядування і підприємствами (об'єднаннями) та організаціями, що не належать до комунальної власності, можуть виникати типові управлінські відносини, виникнення яких пов'язано з реалізацією місцевими Радами в межах своєї компетенції повноважень по нормативно-правовому регулюванню, координації і контролю їх діяльності в сфері забезпечення комплексного розвитку територій;

– відносини місцевих Рад з підприємствами /об'єднаннями/ та організаціями комунальної власності і місцевого господарства в сфері комплексного розвитку територій також повинні будуватися на податковій і договірній основі, але при цьому слід розрізняти відносини місцевих Рад з цією категорією підприємств і організацій, які виникають у зв'язку з реалізацією ними повноважень власника, і відносини, які пов'язані з реалізацією місцевими Радами функції забезпечення комплексного розвитку територій;

– необхідно законодавчо закріпити конкретніші ознаки, що визначають належність підприємств (об'єднань) та організацій, які не відносяться до комунальної власності, до місцевого господарства різних адміністративно-територіальних одиниць. При цьому надання останнім статусу об'єктів комунальної власності має пов'язуватися не з координацією їх діяльності, як це передбачено Законом України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", а з визнанням їх як одного з основних джерел формування матеріально-фінансової бази місцевого і регіонального самоврядування;

– необхідна наукова розробка нової концепції правового регулювання відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями, які здійснюють підприємницьку діяльність, спрямовану на отримання прибутку (доходу), в бік посилення їх відповідальності щодо задоволення найважливіших соціальних потреб своїх працівників в соціально-культурному обслуговуванні за рахунок коштів підприємств і розв'язання на цій основі проблем комплексного розвитку територій;

– необхідно закріпити в законодавстві вичерпний перелік питань, згідно з якими підприємства (об'єднання) та організації зобов'язані погоджувати показники своїх планів і заходів, здійснення яких може призвести до зміни екологічного і демографічного стану та інших наслідків;

– необхідно встановити у законодавстві вичерпний перелік суттєвих умов по деяким видам договорів, що можуть укладатися місцевими Радами з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями;

– необхідно встановити у законодавстві вичерпний перелік договорів, які підприємства (об'єднання) та організації та їх власники зобов'язані укладати з місцевими Радами;

– необхідно закріпити в законодавстві поняття "відокремлене майно" місцевих Рад в цивільно-правовому розумінні цього терміну, оскільки поняття "фінансово-економічна база" та "комунальна власність" не відображають їх майнові бази як юридичних осіб;

– договори з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями можуть укладати місцеві Ради як базового, так і регіонального рівнів самоврядування;

Практична значимість дисертаційного дослідження. Дисертаційне дослідження спрямоване на розв'язання актуальних проблем взаємовідносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями, що виникають в умовах ринкової економіки при вирішенні питань соціально-економічного розвитку територій. Сформульовані в ньому теоретичні і науково-практичні рекомендації можуть бути використані при вдосконаленні організаційно-правового механізму взаємовідносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями, незалежно від форм власності, при розв'язанні завдань комплексного розвитку відповідних територій.

Окремі положення і висновки дисертації можуть бути використані в процесі подальшого вдосконалення законодавства України про місцеві Ради і місцеве самоврядування, а також інших законодавчих актів, що стосуються компетенції місцевих Рад, їх взаємовідносин з підприємствами і організаціями, а також при дослідженні цих проблем щодо різноманітних напрямів діяльності місцевих Рад.

Результати наукового дослідження мають використовуватися при вивченні державознавчих дисциплін в юридичних та інших учбових закладах, при підготовці практичних працівників і підвищенні їх кваліфікації, а також при розробленні науково-практичних посібників та методичних рекомендацій.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Основні положення та висновки дисертації досить повно викладені в ряді наукових статей, рецензій, тезах наукових повідомлень, що опубліковані в журналах "Советы народных депутатов", "Радянське право", "Право України", збірниках наукових праць, а також доповідались на методологічних семінарах відділу конституційного права і місцевого самоврядування Інституту держави і права АН України.

Окремі висновки і пропозиції реалізовані автором в процесі підготовки і розроблення Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" і Закону "Про економічну самостійність Української РСР".

Результати дисертаційного дослідження апробувались шляхом наукових повідомлень на Львівській регіональній науково-практичній конференції "Місцеві Ради: проблеми місцевого самоврядування та місцевого господарства" (13 лютого 1990 р.), на республіканській науково-практичній конференції "Концепція і принципи нової Конституції Української РСР" (м.Київ, 18-20 квітня 1991 р.), на Всесоюзній науково-практичній конференції "Проблеми самоврядування в районі (місті) на етапі переходу до ринку" (м. Москва, 23-25 квітня 1991 р.)

Структура роботи. Дисертація складається із вступу, трьох глав, висновку та списку використаної літератури.

ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обгрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, визначається його мета, методологічні та теоретичні основи, наукова новизна, а також теоретична і практична значимість сформульованих наукових висновків та пропозицій.

У першій главі "Теоретичні аспекти правового регулювання відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями в сфері комплексного розвитку територій" розглядаються основні теоретичні питання становлення відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями з урахуванням економічних, соціальних та політичних перетворень, що відбуваються в Україні у зв'язку з переходом народного господарства країни до ринкової економіки та становленням місцевого самоврядування.

Відзначаючи перетворення місцевих Рад народних депутатів^в органи місцевого та регіонального самоврядування як одну із головних особливостей в становленні їх відносин з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями в сфері комплексного розвитку територій, автор значне місце приділяє з'ясуванню питань політико-правової природи місцевих Рад як органів місцевого і регіонального самоврядування.

Сьогодні, як відомо, в основу існуючої в Україні концепції місцевого самоврядування (яка, зрештою, знайшла своє втілення в Законі про місцеві Ради, місцеве та регіональне самоврядування) покладено принцип роздержавлення місцевих Рад, звільнення їх від виконання не властивих їм державних функцій та зосередження їх зусиль на вирішенні питань місцевого значення. Проте ця концепція, на погляд дисертанта, не дає чіткого уявлення про політико-правовий статус місцевих Рад як органів самоврядування, оскільки в природі, як зазначалось в літературі, не існує питань тільки місцевих і тільки державних. Як свідчить аналіз законодавства України, до таких питань, де найповніше переплітаються місцеві та державні інтереси відносяться, зокрема, питання народної освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального та іншого обслуговування населення, соціального захисту та забезпечення зайнятості населення, охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів тощо. Разом з тим місцеві Ради, поряд з вирішенням питань місцевого значення, забезпечують виконання Конституції та законів України, а також комплексний розвиток територій, який охоплює розв'язання не тільки місцевих соціально-економічних питань, а й завдань загальнодержавного значення. Тому визначаючи місцеве самоврядування за допомогою словосполучення "питання місцевого значення", ми тим самим підкреслюємо його відмінність від

інших видів самоврядування (громадського, виробничого тощо), що може здійснюватися в демократичному суспільстві. При цьому підкреслюючи подвійний характер питань, які покликані вирішувати місцеві Ради, ми маємо визнати і їх подвійну природу як органів самоврядування та органів державної влади на місцях.

Виходячи з характеру функцій та питань, які вирішують місцеві Ради, автор притримується думки, що місцеві Ради, не зважаючи на те, що вони формально не включені в систему органів державної влади, є органами децентралізованої державної виконавчої влади на місцях, характерними ознаками яких є самостійність і незалежність у вирішенні усіх питань, що віднесені законодавством до їх відання. В роботі обґрунтовуються також інші питання становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, що мають теоретичне і практичне значення для пошуку шляхів удосконалення відносин місцевих Рад з підприємствами і організаціями.

Якісні зміни характеру і змісту відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями значною мірою обумовлені також становленням ринкової економіки, зокрема, перетвореннями відносин власності, що призвело до необхідності звуження правової бази для використання місцевими Радами адміністративно-командних методів залучення підприємств (об'єднань) та організацій до участі у вирішенні питань комплексного розвитку територій. Виникнення підприємств (об'єднань) та організацій, заснованих на різноманітних формах власності, обумовило, зокрема, необхідність аналізу їх відносин з місцевими Радами в сфері комплексного розвитку територій залежно від їх належності до комунальної власності, місцевого господарства.

За цих умов, однією із характерних особливостей перебудови відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями, що не належать до комунальної власності, є становлення податкової і договірної основи залучення останніх до участі в розв'язанні завдань комплексного розвитку територій. Тим часом на етапі переходу до ринку, коли статус підприємств (об'єднань) та організацій помітно змінюється у бік посилення їх самостійності і незалежності від будь-яких управлінських структур, особливої актуальності набувають питання залучення до участі у вирішенні питань соціально-економічного розвитку не лише підприємств і організацій, що не відносяться до комунальної власності, а й підприємств (об'єднань) та організацій комунальної власності і місцевого господарства.

Розглядаючи ключові положення законодавства, згідно з якими відносини місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями, що не належать до комунальної власності будуються на податковій і договірній основі, а відносини з підприємствами

(об'єднаннями) та організаціями комунальної власності та місцевого господарства відповідно - на основі керівництва, управління та координації, автор, вважає, що сутність зазначених відносин цим не висчерпується, оскільки форми власності, хоча і важливий але не єдиний критерій для їх характеристики. Так, в залежності від особливостей політико-правового статусу місцевих Рад, предмета і методів правового регулювання, дисертант поділяє відносини місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями на два види: публічно-владні відносини, виникнення яких пов'язане з реалізацією місцевими Радами своїх владних повноважень по управлінню комплексним розвитком територій; договірні відносини місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями, що засновані на принципах юридичної рівності сторін. Аналізуючи зміст владних відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями як властивість Рад підпорядковувати своїй волі поведінку других суб'єктів, що розташовані на відповідній території, автор притримується точки зору, відповідно до якої місцеві Ради є суб'єктами територіального управління, оскільки влада, як зазначалось в юридичній літературі у функціональному розумінні нерозривно зв'язана з управлінням. В руслі даного підходу в дисертації розглядається зміст формули "влада - підпорядкування" щодо розташованих на відповідних територіях підприємств (об'єднань) та організацій в залежності від їх форм власності, аналізуються такі ключові методи владного впливу на підприємства (об'єднання) та організації з боку місцевих Рад, як нормативно-правове регулювання, координація та контроль.

В плані з'ясування специфіки відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями в залежності від форм власності в роботі зазначається, що визнання місцевих Рад суб'єктами територіального управління, заснованих самоврядних засадах, обумовлює необхідність застосування ними методів владно-управлінського впливу на підприємства (об'єднання) та організації незалежно від їх форм власності. З іншого боку, щодо відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями комунальної власності, то місцеві Ради, здійснюючи управління соціально-економічним розвитком своїх територій, також повинні будувати з ними свої відносини, широко використовуючи переважно економічні важелі: податки і податкові пільги, платежі, економічні санкції, екологічні, соціальні та інші нормативи, а також договірні відносини, що засновані на вільному волевиявленні сторін. На думку автора, відносини місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями незалежно від форм власності в сфері забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку територій мають будуватися переважно на єдиній за-

конодавчій основі. Сказане зовсім не означає, що місцеві Ради не можуть здійснювати від імені населення адміністративно-територіальних одиниць щодо підприємств (об'єднань) та організацій повноважень власника. Але при цьому слід розрізняти відносини місцевих Рад з підприємствами і організаціями комунальної власності, які виникають між ними у зв'язку з реалізацією місцевими Радами повноважень по забезпеченню комплексного розвитку територій, і відносини, що виникають між ними у зв'язку зі здійсненням місцевими Радами повноважень власника щодо підприємств та організацій зазначеної категорії.

Відзначаючи певну неузгодженість і суперечливість окремих положень законодавства України, автор обґрунтовує ряд пропозицій щодо його вдосконалення в частині правового регулювання відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями, розташованими на їх території.

Друга глава "Публічно-владні відносини місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями в сфері комплексного розвитку територій" присвячена дослідженню теоретичних і організаційно-правових засад, на основі яких будуються публічно-владні відносини місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями при вирішенні питань комплексного соціально-економічного розвитку територій.

Як відомо, можливості місцевих Рад в забезпеченні комплексного соціально-економічного розвитку територій відзначаються різноманітністю економічних, фінансових і правових інструментів, серед яких особливе місце, на думку автора, мають посідати методи і засоби владного впливу місцевих Рад на підприємства (об'єднання) та організації при розв'язанні проблем комплексного розвитку територій. Вихідною методологічною основою для такого висновку є, на думку дисертанта, визнання місцевих Рад - органів місцевого та регіонального самоврядування суб'єктами територіального управління, характерною особливістю яких є належність їм публічної влади, що реалізується ними в установлених законодавством межах щодо всіх розміщених на відповідній території підприємств (об'єднань) та організацій.

Одним із найважливіших засобів владного впливу місцевих Рад на підприємства (об'єднання) та організації, за допомогою яких вони здійснюють управління комплексним соціально-економічним розвитком відповідних територій, має бути визнане нормативно-правове регулювання і розпорядництво, що знаходить своє втілення в праві місцевих Рад

приймати в межах своєї компетенції рішення, обов'язкові для виконання підприємствами (об'єднаннями), організаціями та установами.

Найбільш типовими прикладами нормативно-правового регулювання і розпорядництва з боку місцевих Рад можуть бути рішення про затвердження планів і програм соціально-економічного розвитку територій, місцевих екологічних програм, про затвердження місцевих бюджетів, про регулювання земельних відносин, про встановлення місцевих податків, платежів, зборів і штрафів, про встановлення пільг по податках, що надходять у місцевий бюджет, а також інші акти локального нормотворення, суб'єктами якого виступають як представницькі органи місцевого самоврядування, так і їх виконавчі органи.

Складність і різноманітність завдань, які місцевим Радам доводиться спільно розв'язувати з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями обумовлює необхідність широкого застосування методів координації їх зусиль, спрямованих на вирішення питань комплексного розвитку територій. Одним із ефективних засобів координації діяльності підприємств і організацій виступає, зокрема, планування соціально-економічного розвитку територій. Відзначаючи прогностичний, рекомендаційний характер планування, автор разом з тим вважає, що в планах і програмах соціально-економічного розвитку територій мають знайти відображення як факультативні показники, які підприємства (об'єднання) та організації погоджуватимуть з місцевими Радами на добровільній основі, так і обов'язкові показники, які підприємства та організації мають погоджувати з Радами в обов'язковому порядку. При цьому обґрунтовується положення про необхідність законодавчого закріплення вичерпного переліку показників, які вони змушені погоджувати з місцевими Радами, оскільки законодавче регулювання в цьому напрямі характеризується певною непослідовністю, що може призводити до виникнення між ними конфліктів і непорозумінь.

Успішне вирішення питань комплексного розвитку територій неможливе і без широкого застосування місцевими Радами методів контролю за діяльністю підприємств (об'єднань) та організацій. Становлячи систему перевірки і нагляду за відповідністю функціонування розташованих на їх території об'єктів установленим у законодавстві параметрам, рішенням Рад, прийнятим в межах їх компетенції, контроль місцевих Рад виконує перед усім інформаційну функцію, без якої забезпечення комплексного розвитку територій неможливе. Висновок про те, що між місцевими Радами і підприємствами /об'єднаннями/ та організаціями в процесі забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку складаються управлінські відносини, які можуть будуватися не тільки на основі рівності і партнерства, а й на публічно-владних засадах, обумовив необхідність дослідження в

роботі основних організаційно-правових форм їх взаємодії, оскільки ефективність діяльності Рад залежить, зрештою, не тільки від обсягу їх владних повноважень, а й від того, в яких формах вони реалізуються.

Поміж суб'єктів, які здійснюють управління соціально-економічним розвитком територій домінуюче положення займають місцеві Ради як представницькі органи, характерною особливістю яких є те, що вони здійснюють свою управлінську діяльність як безпосередньо, шляхом прийняття рішень про затвердження планів і програм соціально-економічного розвитку, місцевих екологічних програм, місцевого бюджетів та контролю за їх виконанням, так і опосередковано - через органи, які вони утворюють або обирають. Зокрема, безперервній і ефективній діяльності представницьких органів місцевого самоврядування значною мірою покликані сприяти постійні комісії Рад, у яких також можуть виникати певні взаємовідносини з підприємствами /об'єднаннями/ та організаціями. Проте, як зазначається в дисертації, багато питань їх організації і діяльності залишились за рамками правового регулювання. Зокрема, не врегульовані питання здійснення постійними комісіями своїх контрольних повноважень, процедури розгляду розбіжностей між виконками місцевих Рад і постійними комісіями щодо попереднього розгляду питань з соціально-економічного розвитку територій та місцевих бюджетів, а також питання механізму реалізації рекомендацій постійних комісій. Обґрунтовуються рекомендації щодо доцільності їх законодавчого регулювання.

Особливе місце в забезпеченні комплексного соціально-економічного розвитку територій відводиться в законодавстві України виконавчим комітетам сільських, селищних та міських Рад, які здійснюють виконавчу і розпорядчу діяльність по організації виконання затверджених рішеннями Рад планів і програм соціально-економічного розвитку територій, місцевих екологічних програм, місцевих бюджетів, а також інших рішень Рад, прийнятих в межах їх компетенції, приймають власні рішення і організують їх виконання, здійснюють повноваження, делеговані виконкомом державою, контролюють дотримання законодавства України розташованими на території Ради суб'єктами.

Успішна діяльність місцевих Рад по вирішенню питань комплексного розвитку територій можлива лише за умов оптимального розподілу компетенції між представницькими і виконавчими органами на місцях. У цьому плані в дисертації обґрунтовується ряд пропозицій, спрямованих на забезпечення надійних правових гарантій, які виключали б можливість невиправданого втручання представницьких органів у виконавчу і розпорядчу діяльність виконкомів і навпаки, а також на вдосконалення механізму розв'язання можливих конфліктів між ними при вирішенні питань

соціально-економічного розвитку територій. Так, на думку автора, в законодавстві мають бути передбачені: підстави та перелік рішень виконавчих комітетів, що можуть скасовуватися Радами на їх пленарних засіданнях; право виконкомів в установленому порядку опротестовувати рішення Рад, а також процедури розв'язання спірних питань між ними, включаючи судовий порядок.

Поділяючи ідею делегування державою окремих повноважень на місця, автор притримується думки, що вирішення питань, в яких поєднуються місцеві і державні інтереси, має делегуватися не безпосередньо виконавчим комітетам, а органам місцевого самоврядування. При цьому виконкоми мають бути підвітні за вирішення цих питань не лише перед "вищою" владою, а й перед відповідними місцевими Радами. Щодо обласних, Київської і Севастопольської міських, районних і районних в містах Києві та Севастополі Рад народних депутатів, то законодавство України взагалі не дає відповіді на питання: яким чином ці Ради мають виконувати свої функції, якщо вони позбавлені своїх виконавчих органів і змушені передавати свої повноваження місцевим державним адміністраціям, що призвело до їх усунення від розв'язання багатьох питань комплексного соціально-економічного розвитку. Протистояння між ними поглиблюється передусім тим, що вирішення багатьох питань місцевого значення доручається відповідним органам державної виконавчої влади, одноособово очолюваних Представниками Президента України, які поставлені в залежність від влади, що призначає їх і керує ними своїми указами і розпорядженнями. Тому автор притримується думки, що на відповідній території господарями повинні бути Ради народних депутатів, які повинні мати свої виконавчі органи, підконтрольні і підвітні їм в межах закону.

У третій главі "Договірні відносини місцевих Рад з підприємствами /об'єднаннями/ та організаціями в сфері комплексного розвитку територій" аналізуються теоретичні та практичні аспекти договірного регулювання відносин місцевих Рад з підприємствами і організаціями як одного з найважливіших інструментів погодження їх інтересів у вирішенні питань місцевого значення та забезпеченні комплексного розвитку територій.

Спираючись на класичну концепцію розуміння договору як угоди, що заснована на вільному волевиявленні сторін, автор значне місце в роботі приділяє дослідженню питань юридичної природи договорів, що можуть укладатися місцевими Радами з підприємствами /об'єднаннями/ та організаціями.

Співставляючи погляди вчених на юридичну природу договорів, що укладаються місцевими Радами з підприємствами та організаціями, автор,

зокрема, притримується думки, що між ними можуть укладатися як господарські договори, так і адміністративно-правові, фінансово-правові, земельно-правові та інші види договорів. При визначенні природи тих чи інших договорів слід керуватися передусім характером тих відносин, на регулювання яких вони спрямовані. Та обставина, що більшість договорів місцевих Рад з підприємствами /об'єднаннями/ та організаціями тією чи іншою мірою опосередковують майнові відносини, зовсім не означає, що всі вони мають розцінюватися як цивільно-правові. При цьому однією із особливостей договорів місцевих Рад з підприємствами і організаціями визначається їх комплексний характер, оскільки переважна більшість питань, які Ради вирішують за допомогою договорів, пов'язана з управлінням соціально-економічним розвитком територій.

Однією із юридичних форм здійснення управлінської діяльності місцевих Рад є адміністративний /управлінський/ договір, при визначенні правової природи якого автор виходить з характеру повноважень, якими наділені місцеві Ради. Розглядаючи термін "управління" як надану державою місцевим Радам можливість приймати в межах закону обов'язкові для виконання всіма підприємствами і організаціями рішення з метою вирішення окремих питань соціально-економічного розвитку, автор притримується думки, що адміністративний договір, як правило, спрямований на досягнення того результату, який передбачений правовою нормою. Характерною особливістю таких угод є те, що місцеві Ради, виступаючи однією із сторін адміністративного договору, завжди наділені владними повноваженнями щодо розташованих на їх території підприємств /об'єднань/ та організацій, але реалізують їх іншими методами, заснованими на договірній конструкції, яка навіть при певній нерівності сторін, як зазначалось в літературі, є більш демократичною, ніж конструкція правовідносин, що виникають на основі односторонніх владних дій.

Одним із перспективних напрямів у розвитку відносин місцевих Рад з підприємствами та організаціями може бути, на думку дисертанта, визначення використання договірної основи в регулюванні фінансових відносин, що виникатимуть між ними з приводу формування місцевих бюджетів, а також формування і використання позабюджетних фондів. Зокрема, з метою стимулювання підприємств і організацій в розв'язанні питань комплексного розвитку територій місцеві Ради можуть надавати пільги по податках і платежах, що надходять до місцевих бюджетів не лише в односторонньому порядку, а обумовлювати їх надання окремим підприємствам і організаціям договором. Ще більш оптимальнішою формою залучення коштів підприємств і організацій є створення позабюджетних фондів місцевих Рад на договірній основі.

Підкреслюючи необхідність договірного регулювання відносин місцевих Рад з підприємствами /об'єднаннями/ та організаціями, автор зазначає, що чинне законодавство України ще не є оптимальним для всебічного використання договору при розв'язанні проблем комплексного розвитку територій. Виходячи з того, що в умовах підлеглості суспільних відносин глибокому правовому регулюванню, законодавство має не тільки обмежувати свободу волі шляхом заборони на окремі види угод, а й передбачати обов'язки щодо укладання окремих видів договорів в інтересах суспільства, автор обґрунтовує, зокрема, необхідність закріплення в законодавстві вичерпного переліку договорів, які підприємства /об'єднання/ та організації зобов'язані будувати укладати з місцевими Радами.

Для визнання угоди договором, необхідно, щоб сторони дійшли до згоди щодо всіх суттєвих умов договору. Ця вимога, сформульована в цивільному законодавстві, зберігає свою актуальність і щодо договорів, що можуть укладатися місцевими Радами з підприємствами і організаціями. Тому, щоб уникнути тиску місцевих Рад на підприємства /об'єднання/ та організації при укладанні договорів, пов'язаних з перетворенням економічних і соціальних об'єктів, початком господарської діяльності, використанням місцевих природних ресурсів, необхідно в законодавстві передбачити вичерпний перелік суттєвих умов, щодо яких має бути досягнута згода між Радами і підприємствами. В контексті цієї проблеми автором обґрунтовуються і інші рекомендації щодо вдосконалення процедури укладання договорів між місцевими Радами і підприємствами.

Про доцільність договірного регулювання відносин місцевих Рад з підприємствами /об'єднаннями/ та організаціями вищестоящого підпорядкування висловлювалося багато вчених, що відповідно знайшло законодавче закріплення в Законі про місцеві Ради, місцеве та регіональне самоврядування. Тим часом аналіз законодавства, що складає юридичну базу формування ринкової економіки, свідчить про необхідність розширення договірного регулювання відносин місцевих Рад також з підприємствами і організаціями комунальної власності. Це пояснюється, зокрема, необхідністю забезпечення для них рівних економічних і правових умов господарювання, закріпленням за ними права повного господарського відання чи права оперативного управління на майно, яке передається їм для здійснення господарської чи іншої діяльності, правилами про роздільну відповідальність місцевих Рад і створених ними юридичних осіб тощо.

В роботі розглядаються питання договірних відносин місцевих Рад регіонального рівня з підприємствами /об'єднаннями/ та організаціями, а також їх взаємовідносини з місцевими Радами базового рівня щодо укла-

дання договорів з підприємствами і організаціями, діяльність яких зачіпає інтереси населення декількох адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема, обґрунтовується доцільність застосування договорів між обласними і районними Радами і підприємствами, оскільки сільські, селищні Ради, на думку дисертанта, не завжди будуть спроможні ефективно використовувати договірні форми відносин з підприємствами і організаціями. Як варіант розв'язання цієї проблеми пропонується, щоб в окремих випадках інтереси місцевих Рад базового рівня г. и укладанні договорів з підприємствами могли представляти відповідно районні і обласні Ради. Не виключається автором і можливість укладення багатосторонніх договорів за участю місцевих Рад різних рівнів.

Аналіз співвідношення таких понять як "фінансово-економічна база", "комунальна власність" і "відокремлене майно" щодо місцевих Рад сприяло з'ясуванню автором майнової бази місцевих Рад як юридичних осіб. Йдеться передусім про те, що фінансово-економічна база місцевого і регіонального самоврядування складає весь комплекс ресурсного забезпечення діяльності місцевих Рад. Особливістю ж комунальної власності є те, що в складі цієї форми власності діють підприємства і організації, які також є юридичними особами і наділені правом повного господарського відання або оперативного управління майном, що закріплене за ними. Тому поняття "відокремлене майно" може охоплювати лише ту частину майна комунальної власності, яка не передана створеним місцевими Радами іншим юридичним особам. У зв'язку з цим пропонується закріпити в законодавстві поняття "відокремлене майно місцевих Рад" як юридичних осіб, а також перелік майна, на яке не може бути звернено стягнення за вимогами кредиторів.

У висновку дисертації підсумовуються теоретичні висновки та практичні рекомендації, спрямовані на подальше вдосконалення правового регулювання відносин місцевих Рад з підприємствами /об'єднаннями/ та організаціями в сфері комплексного розвитку територій.

По темі дослідження опубліковані такі роботи:

1. Як поєднується депутатська діяльність з виконанням виробничих або службових обов'язків //Радянське право.- 1989. - №8.- С.12-13.
2. Научный анализ и прогноз развития /Рецензия на книгу С.В.Соловьевой "Советы народных депутатов и ускорение социально-экономического развития". М. :Наука, 1988.-208с.//Советы народных депутатов.-1989. -№11.- С. 110-111. (у співавторстві).
3. Місцеві Ради і невідомі організації //Місцеві Ради:проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства. Львівська науково-практична конференція.Тези доповідей і повідомлень. 13 лютого 1990 р. -Львів, 1990.- С. 45-47.
4. Нові взаємовідносини місцевих Рад з підприємствами і організаціями //Радянське право - 1991.- №9.- С. 6-9.
5. Некоторые аспекты концепции взаимоотношений местных Советов и предприятий //Местные Советы в условиях политических и экономических реформ . Сб.науч.тр. - М.: ЦНИЭИ при Госэкономике РСФСР, 1991. -С. 47-57. (у співавторстві).
6. Зайнятість населення: місцеві Ради і підприємства //Право України.-1992. №4.-С.15-18.
7. Деякі аспекти договірних відносин місцевих Рад //Правова держава. Міжвід.зб.наук.праць. Вип. 2 -3.- Київ: Наукова думка, 1992. -С. 63-69.

Підп. до друку 21.04.93

Папір друк. № 3 . Спосіб друку офсетний. Умовн. друк. арк. 0,93 . Формат 60×84^{1/16}.
Умовн. фарбо-відб. 1,16 . Обл.-вид. арк. 1,0 .
Тираж 100 . Зам. № 4280 . Безплатно.

Фірма «ВІПОЛ»
252151, Київ, вул. Волинська, 60.

ЛНБ ім. В. Стефаника
АН України

Безплатно

АВ 27.244
АВ 27.244