

АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького

На правах рукопису

ГРИЦЯК Ігор Андрійович

**ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ
РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність 12.00.02 - державне право та управління;
адміністративне право; фінансове право

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

Київ - 1993

АВ 27.2

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

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

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент
Академії правових наук України
Ю.Н.ТОДИКА
кандидат юридичних наук, доцент
М.О. ПУХТИНСЬКИЙ

Провідна організація - Українська академія внутрішніх справ

Захист відбудеться "4" червня 1993 р. о "14" год.
на засіданні спеціалізованої ради Д 016.29.01 в
Інституті держави і права ім.В.М.Корецького АН України
за адресою:

252001, м.Київ, вул.Трьохсвятительська, 4.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці інституту.

Автореферат розісланий "22" квітня 1993 р.

Вчений секретар
спеціалізованої ради,
доктор юридичних наук

В.В.Оксамитний

В.В.Оксамитний

ЛНБ України ім.В.Стефаника
00803120 (E)

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

В процесі розбудови своєї державності Україна орієнтується на демократичні механізми управління в найрізноманітніших сферах життя народу. Зокрема, на місцевому рівні на зміну адміністративно-командним, тоталітарним формам і методам управління широкий простір відкривається процесам саморегуляції, самоврядування. Від того, яким саме буде за своєю природою управління в місцях безпосереднього проживання громадян, якою мірою воно відобразить багатоманітні сторони місцевого життя, багато в чому залежатиме успіх усіх тих реформ, що проводяться в Україні.

Особливу роль в реформуванні існуючої влади на місцях і розвитку самоврядних процесів відведено праву, закону, які мають визначальне місце серед організаційних, соціально-економічних, політичних інструментів, що застосовуються тією чи іншою мірою під час урегулювання відносин в системі місцевого самоврядування.

Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування можна і потрібно підняти на належний рівень не лише на основі права, але й за його допомогою. Слід зауважити, що в недалекому минулому як в теорії, так і в практиці "радянського будівництва" перевага віддавалася, насамперед, організаційному підходу, а праву, закону відводилася, в кращому разі, роль "юридичної бутафорії", що мала лише прикривати легітимність місцевих представницьких органів влади. Тому правові проблеми з різних питань організації та діяльності місцевих Рад народних депутатів навіть якщо й досліджувалися, то тільки поверхово і в такій мірі, щоб ні в якому разі не зруйнувати усталені уявлення про "радянську владу".

Проте, важливо зазначити, що в попередні роки вченими досягнуті певні теоретико-правові здобутки в сфері державного будівництва, зокрема в питаннях про механізм реалізації повноважень місцевих Рад народних депутатів /Мелашенко В.Ф./, про механізм реалізації законодавства місцевими Радами /Пертцки В.А./, про правовий механізм реалізації компетенції в системі місцевих Рад народних депутатів /Щекокихин П.Г./, про правовий механізм реалізації конституційного статусу Рад народних депутатів /Давидов Ф.К./.

Нові економічні, соціальні, геополітичні, ідеологічні та інші реалії сьогодення зумовлюють потребу принципово змінити природу місцевих Рад народних депутатів - представницьких органів влади, їх функції та призначеність, компетенцію, повноваження. В свою чергу докорінне реформування вказаних органів влади висуває необхідність розробити такий комплекс заходів насамперед юридичного змісту, властивостей, завдяки яким повноваження органів місцевого самоврядування змогли б набути реально

діючого характеру, від чого певною мірою залежатиме досягнення цілей при вирішенні конкретних проблем місцевого життя.

Викладене і визначає теоретичне і практичне значення та актуальність теми дисертаційного дослідження.

Мета і предмет дисертаційного дослідження.

Метою цієї роботи є, по-перше, дослідження поняття і змісту реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в контексті вчення про правове регулювання; по-друге, визначення місця і ролі насамперед правових засобів в процесі вирішення різноманітних питань місцевого життя органами місцевого самоврядування; по-третє, виявлення специфіки функціонування ^{правового механізму реалізації правоважень органів місцевого} самоврядування в загальному процесі реалізації зазначених повноважень.

Предметом дослідження виступають суспільні відносини в системі місцевого самоврядування, що виникають в процесі реалізації повноважень органів цієї системи, тобто під час заключного етапу правового регулювання - фактичного використання суб'єктами реалізації своїх суб'єктивних прав, виконання покладених на них обов'язків і дотримання заборон. Дисертація присвячена, перш за все, теоретичним проблемам реалізації прав і обов'язків органів місцевого самоврядування, розробка яких дала змогу сформулювати основні /вихідні/ висновки та пропозиції щодо їх практичного застосування.

Методологічною і теоретичною основою дисертаційної роботи є застосування сучасних методів пізнання, виявлених і розроблених філософською наукою і випробуваних практикою. Із спеціальних методів під час дослідження використовувались системно-структурний, історичний, порівняльно-правовий, аксіологічний, логіко-теоретичний, метод моделювання та інші.

Поряд з науковими розробками проблем державного будівництва вітчизняних та зарубіжних вчених, в дисертації широко використовувались праці в галузях: загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного, земельного, цивільного, кримінального права, а також праці з філософії, соціальної психології, історії, зокрема дослідження таких вчених як С.А.Авак'яна, І.О.Азовкіна, С.С.Алексєєва, І.П.Бутка, Р.Ф.Васильєва, В.М.Горшенєва, Р.К.Давидова, І.Я.Дюрягіна, В.М.Кампо, М.І.Корнієнка, М.О.Краснова, В.О.Лучіна, В.Ф.Мелашенка, П.Є.Недбайла, М.Ф.Орзіха, Ю.Панейка, М.О.Пухтинського, П.М.Рабіновича, В.Ф.Сіренка, Ю.Н.Тодики, О.Ф.Фріцького, Ю.С.Шемшученка, К.Ф.Ше-ремета, Л.П. Юзькова, Л.С. Явіча та інших.

Нормативну базу дисертаційного дослідження складає чинне законодавство України та правові акти практичної діяльності органів місцевого самоврядування.

Наукова новизна дисертації полягає, насамперед, в тому, що вперше на Україні на теоретичному рівні вивчені саме правові проблеми реалізації повноважень місцевих представницьких органів влади. Постановка цієї проблеми на фундаментальний рівень дала можливість проаналізувати зміст і структуру, а головне наповнити категорію "реалізація повноважень органів місцевого самоврядування" уявленнями, які дають їй і комплексний, і цілісний характер, і, разом з тим, детально дослідити складові елементи всього процесу реалізації. Такий підхід під час роботи над дисертацією допоміг вийти за традиційні рамки дослідження проблем організації і діяльності Рад народних депутатів / яке проводилося раніше через призму, перш за все, їх прикладного, а точніше, "цьогохвилинного" значення/, що можна розцінювати як певні спроби створення окремих розділів теорії місцевого самоврядування в Україні.

На основі проведеного дослідження сформульовано цілий ряд положень, узагальнень, висновків та пропозицій, з числа яких на захист виносяться такі:

1. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування є завершальним етапом правового регулювання суспільних відносин, що виникають та існують в місцевому самоврядуванні, і здійснюються в таких основних формах /способах/: використання прав, виконання обов'язків, дотримання та застосування повноважень.

2. Процес реалізації повноважень органів місцевого самоврядування вимагає використання цілого комплексу заходів, до яких повинні входити, насамперед, правові, організаційні та матеріально-технічні.

3. Для ефективної реалізації повноважень органів місцевого самоврядування необхідне нормативно-правове регулювання всього процесу реалізації зазначених повноважень.

4. Об'єкти реалізації, тобто повноваження органів місцевого самоврядування, носять самоврядно-владний характер завдяки громадсько-державній природі цих органів.

5. Правовий механізм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування є комплексом заходів юридичного характеру, до складу якого входять нормативні, процесуальні та охоронні засоби, які за певних умов безпосередньо вживаються суб'єктами реалізації в тісному поєднанні з неправовими заходами при вирішенні питань місцевого значення.

6. Структура й динаміка функціонування правового механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування характеризується, насамперед, способами діяння (дозволення /уповноважування/, позитивне зобов'язання і заборони) та способами реалізації (використання суб'єктивних прав, виконання юридичних обов'язків, дотримання /виконання/ заборон), що закріплюються в нормах права і є визначальними в процесі реалізації зазначених повноважень.

7. Нормативні, процесуальні та охоронні засоби реалізації прав і обов'язків органів місцевого самоврядування, створюються і використовуються в рамках загального та індивідуального правового регулювання.

8. Правові акти, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, виступають одним з головних засобів (нормативного, процесуального та охоронного характеру) реалізації повноважень цих органів при вирішенні найрізноманітніших питань місцевого життя.

9. Вдосконалення правового механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється через вдосконалення процедури розробки і прийняття нормативних актів цих органів та організації їх використання, виконання, дотримання і контролю за цими діями в процесі реалізації повноважень.

10. Однією з найважливіших умов ефективності реалізації повноважень органів місцевого самоврядування є необхідність запровадження цілісної системи навчальних закладів по підготовці висококваліфікованих працівників для органів місцевого самоврядування.

11. З метою всебічної підтримки становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні і, зокрема, надання його органам систематичної допомоги координаційного, управлінсько-прикладного, контрольного, методичного характеру, необхідне створення Міністерства у справах місцевого самоврядування.

Науково-практичне значення дослідження.

Наукові результати цієї роботи спрямовані на створення теорії реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Зазначене вчення включає певний обсяг систематизованих знань як про процес реалізації повноважень органів місцевого самоврядування взагалі, так і про правовий механізм реалізації цих повноважень і його значення в даному процесі зокрема.

Теоретичні узагальнення і висновки, зроблені в дисертаційному дослідженні і опрацьовані на їх основі пропозиції, можуть бути використані при вдосконаленні законодавства України про місцеве самоврядування, а також органами місцевого самоврядування в процесі їх нормотворчої та

правореалізуючої діяльності, в процесі створення комплексної системи забезпечення становлення, розвитку та ефективного функціонування всіх ланок системи місцевого самоврядування. Деякі основні положення дисертації через їх комплексний і міжгалузевий характер придатні для використання в навчальних програмах відповідних учбових закладів, в лекційно-пропагандистській роботі.

Апробація матеріалів дослідження.

Основні положення дисертаційної роботи доповідалися на республіканських науково-практичних конференціях, на засіданнях сектору місцевого самоврядування, ради молодих вчених та під час науково-методичних семінарів Інституту держави і права АН України, на лекціях для працівників органів місцевого самоврядування, були темою виступів на республіканському та обласному радіо. Окремі матеріали дисертації опубліковані в статтях, вміщених у збірнику Інституту держави і права АН України "Правова держава" /2-3 випуск/, в журналі "Радянське право" та інших.

Деякі наукові рекомендації і пропозиції, викладені в цій роботі, знайшли своє відображення в Законах України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", "Про Представника Президента України". Матеріали і висновки дисертаційного дослідження використовуються автором в експертній роботі в Фонді сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України та в Інституті державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України.

Структура дисертації.

У відповідності до мети, предмету і логіки дослідження дисертація складається з вступу, трьох глав (з виділенням по два параграфи в кожній), висновку та списку використаної літератури.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У введенні обґрунтовується актуальність обраної теми, визначаються мета, предмет дисертаційного дослідження, його об'єкт, методологічна і теоретична основи та наукова новизна дисертації, науково-практичне значення та апробація дослідження і його структура, а також формулюються основні положення, що виносяться на захист.

Глава I.

"Теоретичні питання реалізації повноважень органів місцевого самоврядування".

Перший параграф присвячений аналізу поняття і суті реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Проблема реалізації повноважень органів місцевого самоврядування розглядається в рамках вчення про правове регулювання.

Доцільність використання саме вчення про правове регулювання аргументується, по-перше, тим, що кінцева мета правового регулювання в даному випадку - це надання відносинам, що виникають в місцевому самоврядуванні, більшої впорядкованості у вигляді правових норм, а потім здійснення, переведення цих норм в реальне життя. По-друге, вся діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється, як відомо, в організаційних, правових та матеріально-технічних формах, які також потребують приведення їх у відповідний порядок. По-третє, категорія правового регулювання найповніше відображає так звану динамічну сутність як всієї юридичної надбудови в цілому, так і тієї її частини, що врегульовує відносини в системі місцевого самоврядування.

Зрозуміло, що яким би досконалим не було вчення про правове регулювання, воно являє собою перш за все теоретичну модель, яка відображає об'єктивну реальність в узагальненому, схематизованому і навіть дещо абстрактному вигляді. Проте, така модель необхідна для того, щоб з її допомогою можна було побачити внутрішню логіку правового регулювання відносин місцевого самоврядування, мати можливість досліджувати як в цілому весь процес цього регулювання, так і будь-яку окремо взятую його стадію, і зокрема стадію реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, що складає основний елемент предмету дисертаційного дослідження.

В роботі поєднані найсучасніші наукові напрацювання з проблем правового регулювання відносин в системі місцевого самоврядування з існуючими загальнотеоретичними розробками про реалізацію права, пра-

вових норм, їх механізм реалізації. Це дало змогу, по-перше, обійтися без апологетичних положень про Ради народних депутатів, що десятиліттями видавалися за наукові, а по-друге, через призму поняття реалізації як філософської і правової категорій, розкрити суть реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема у вигляді надзвичайно широкого спектру її прояву, тобто, і як поведінки суб'єктів, і як діяльності, і як процесу, і в часі, і в просторі, і за певних умов тощо. В результаті зроблено слідуючі висновки, відповідно до яких реалізація повноважень органів місцевого самоврядування є:

– завершальним етапом правового регулювання відносин місцевого самоврядування і здійснюється в таких основних формах: використання, тобто активної поведінки, спрямованої на здійснення наданих суб'єктам реалізації юридичних можливостей; виконання, тобто активної поведінки суб'єктів реалізації, спрямованої на виконання юридичних обов'язків; дотримання, тобто пасивної поведінки, яка не порушує юридичних заборон; застосування, тобто особливої індивідуальної владно-організуючої діяльності компетентних правоохоронних органів, спрямованої в необхідних випадках на доведення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування до фактичного результату;

– такою, що може вважатися здійснюваною як за умови правомірної діяльності / поведінки / суб'єктів реалізації, так і шляхом такої діяльності;

– процесом, що вимагає використання цілого комплексу заходів, до яких повинні входити правові, організаційні та матеріально-технічні засоби;

– такою, що відбувається у певній послідовності, етапності й у термін та місці, тобто яка вимагає відповідних процесуально-процедурних форм, регламентованих правовими нормами різної юридичної сили, порядку і навіть особливих правил здійснення реалізуючих дій.

Другий параграф присвячений характеристиці повноважень органів місцевого самоврядування як об'єкта реалізації. Дослідження проблеми реалізації зумовило необхідність аналізу повноважень органів місцевого самоврядування через юридичну природу місцевого самоврядування, оскільки ці повноваження під-час реалізації виступають для суб'єктів реалізаційних відносин об'єктами реалізації, тобто тими правами і обов'язками, які в різних формах /способах/ реалізуються суб'єктами.

В роботі показано не тільки природний характер повноважень органів місцевого самоврядування, обумовлений самою природою сільських, селищних і міських громад, але й їх самоврядно-владний характер як результат своєрідної трансформації державно-владних повноважень Рад народних депутатів. На цій підставі зроблено висновок, що українська модель

місцевого самоврядування має поєднувати одночасно елементи і громадського, і державного типів самоврядування, а тому повинна зайняти в загальній структурі влади окреме, автономне місце. Орієнтація саме на таку модель місцевого самоврядування обумовлена практичною розбудовою в Україні структури державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

Другою причиною виступають історичні передумови зародження, становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні. Використання історичного методу дослідження дало змогу показати, що самоврядування на території України в сучасних її границях пройшло досить складний еволюційний шлях. На нього, як і на інші інститути державності, зароджувані ще в період Київської Русі, значною мірою впливали східна і західна політичні культури як об'єктивний прояв особливого геополітичного положення нашої країни.

Врахування історичних особливостей розвитку місцевого самоврядування, загального рівня сучасного усвідомлення громадянами України необхідності докорінного реформування влади на місцях має лягти в основу цілого комплексу заходів, спрямованих на розбудову і створення української моделі самоврядування. В свою чергу, така модель самоврядування може бути створена за умови роздержавлення місцевих Рад народних депутатів, який почався після проголошення України незалежною державою і який закріплено конституційно відповідними змінами до чинної Конституції.

Класифікація повноважень органів місцевого самоврядування, які підлягають реалізації в повсякденній діяльності цих органів, проводиться за такими ознаками:

1) в залежності від їх правового статусу та місця, яке вони займають в системі місцевого самоврядування;

2) за сферами діяльності та об'ємом предметів ведення цих органів.

За першою групою ознак виділяються:

– повноваження сільських, селищних та міських Рад народних депутатів;

– повноваження постійних комісій сільських, селищних та міських Рад;

– повноваження депутатів, посадових осіб Ради;

– повноваження виконкомів сільських, селищних та міських Рад;

– повноваження відділів, управлінь виконкомів, інших підпорядкованих їм органів.

За другою групою ознак виділяються:

- загальні, конкретні /або виключні/ та делеговані повноваження сільських, селищних, міських Рад;
- повноваження постійних комісій в сфері:
 - а/ економічного і соціального розвитку території Ради, планування і кредиту;
 - б/ заходів щодо виконання наказів виборців;
 - в/ реалізації рішень Ради;
 - г/ розгляду пропозицій, скарг і заяв громадян;
 - д/ господарського і соціально-культурного будівництва, охорони навколишнього середовища /крім постійних комісій Київської та Севастопольської міських Рад/;
 - е/ діяльності відділів, управлінь та інших органів виконкому, роботи підприємств /об'єднань/, організацій і установ, розташованих на території Ради /крім постійних комісій Київської та Севастопольської Рад/;
- загальні, галузеві та делеговані повноваження виконавчих комітетів Рад;
- галузеві та делеговані повноваження відділів, управлінь і виконкомів, інших підпорядкованих їм органів.

Глава II.

Правовий механізм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Перший параграф присвячений дослідженню поняття і структури правового механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Аналізуючи розроблені попередньою наукою державного будівництва окремі моделі механізму реалізації різних об'єктів, якими, зокрема, виступали такі правові інститути, як повноваження, компетенція, правовий статус Рад народних депутатів та законодавство про місцеві Ради, автор виявив декілька досить типових рис:

- по-перше, системна побудова /структура/ механізму реалізації, в основі якої знаходиться цілий комплекс заходів насамперед юридичного характеру, що пояснюється самою природою названих об'єктів реалізації;
- по-друге, наявність такого його невід'ємного і найбільш дієвого елементу, як процесуально-процедурна форма реалізації;
- по-третє, обов'язковість у структурі механізму організаційно-правових компонентів охоронного характеру: контроль, гарантії, відповідальність;

– по-четверте, поєднання "юридичного інструментарію" з неправовими засобами.

Принципова зміна природи представницьких місцевих органів державної влади, їх функцій та призначення в сучасних умовах обумовлює необхідність скорегувати відповідно і підходи до розуміння механізму реалізації вищезгаданих об'єктів реалізації.

Враховуючи ці та ряд інших обставин, дисертант робить висновок, що правовий механізм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування - це комплекс заходів юридичного характеру, до складу якого входять нормативні, процесуальні та охоронні засоби, що за певних умов безпосередньо вживаються суб'єктами реалізації в тісному поєднанні з неправовими заходами при вирішенні питань місцевого життя.

Суттєвим у розумінні даного механізму є виявлення тих засобів, які на певному етапі реалізації повноважень органів місцевого самоврядування здатні надати цим повноваженням реально діючий характер, від чого безпосередньо залежатиме досягнення цілей реалізації.

В моделі даного механізму реалізації, таким чином, знайшли місце його "ядро і серцевина", тобто правова основа, процес і відповідальність суб'єктів за реалізацію прав і обов'язків органів місцевого самоврядування, які є найголовнішими елементами цього механізму і за певних обставин /об'єктивних і суб'єктивних/ взаємодіють між собою.

Зроблено висновок, що питання про засоби реалізації повноважень органів місцевого самоврядування є ключовим в розробці механізму реалізації повноважень цих органів, оскільки права й обов'язки, якими вони наділені, не можуть самі по собі бути здійснені, автоматично введені в практичну дійсність. Тому в роботі значна увага приділяється державно-правовим нормам, які містяться в правових актах різної юридичної сили і служать основою нормативних, процесуальних та охоронних засобів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Урегульовуючи відносини місцевого самоврядування, ці норми обумовлюють тим самим відповідну своїм приписанням поведінку суб'єктів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. За характером приписань виділяються норми: уповноважуючі, зобов'язуючі і забороняючі.

Відзначається, що урегулювання складного процесу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування відбувається за допомогою певних способів діяння, що закріплюються в правових нормах, і способів реалізації, які вибирають самі суб'єкти реалізації.

Способи діяння - це використання суб'єктивних прав, виконання юридичних обов'язків, дотримання заборон та застосування правових норм.

У другому параграфі розглядаються нормативні, процесуальні та охоронні засоби реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Нормативні і процесуальні засоби, як зазначається в роботі, є похідними від регулятивної функції права, а охоронні - від охоронної функції права і створюються й використовуються в рамках загального та індивідуального правового регулювання.

Загальні юридичні норми містяться, як правило, в законодавчих актах. В рамках індивідуального правового регулювання здійснюється конкретизація загальних правових норм, яка передбачає видання правових актів.

Результативність від такої конкретизації настане тоді, коли правові акти будуть наділені не тільки реальною здатністю переводити приписання юридичної форми в об'єктивну реальність, але й процедурно забезпечувати таке переведення якомога швидше й повніше, а в необхідних випадках "включати" ті чи інші захисні можливості.

В іншому випадку норма права хоча й буде діяти, однак приносити максимально можливий результат від свого функціонування не зможе.

Зроблено висновок, що індивідуально-правове регулювання, по-перше, закріплює основні параметри процесу реалізації повноважень органів цієї системи при вирішенні конкретних питань місцевого життя; по-друге, конкретизує права й обов'язки суб'єктів реалізації повноважень; по-третє, визначає міру самостійності та ініціативи у діях суб'єктів реалізації.

Таку індивідуалізацію здійснюють як самі органи місцевого самоврядування - сільські, селищні, міські Ради народних депутатів по відношенню до інших суб'єктів реалізації шляхом прийняття правових актів, так і всі інші суб'єкти реалізації стосовно себе.

В подібних випадках можна говорити про правовідносини. Зазначено, що навіть при наявних відмінностях між правовими актами органів місцевого самоврядування і правовідносинами між суб'єктами реалізації повноважень вказаних органів спільним у них є результат індивідуалізації загальних норм права: суб'єктивні права й обов'язки.

Нормативні засоби реалізації повноважень органів місцевого самоврядування - це насамперед правові акти цих органів. Їх можна поділити на нормативні підзаконні та ненормативні /індивідуальні/.

До нормативних підзаконних актів відносяться окремі рішення, регламенти, правила, положення, інструкції, методичні вказівки, рекомендації, програми тощо.

Упорядковуючи внутріорганізаційні відносини в структурі органу місцевого самоврядування, вони забезпечують насамперед процесуальне проведення в життя /тобто реалізацію/ правових норм перш за все законо-

давчих актів, поліпшують розпорядчу і виконавчу діяльність підрозділів, що входять до системи місцевого самоврядування.

Групу ненормативних /індивідуальних/ актів складають рішення, розпорядження, накази.

Процесуальні засоби реалізації повноважень органів місцевого самоврядування - це також правові акти, за допомогою яких упорядковується використання суб'єктами реалізації юридичних прав цих органів, виконання їх обов'язків і дотримання заборон та регламентується порядок застосування тих чи інших повноважень. Наявність в правових актах органів місцевого самоврядування процесуально-правових норм робить ці акти такими, що виконують службову роль відносно повноважень, які підлягають реалізації під-час вирішення конкретних питань місцевого життя.

Зроблено висновок про необхідність постійного вдосконалення процесуальних засобів реалізації повноважень шляхом періодичного перегляду і внесення відповідних процесуальних змін в нормативні та ненормативні акти.

Охоронні засоби реалізації повноважень органів місцевого самоврядування - це правові норми, правовідносини, акти реалізації прав і обов'язків, індивідуально-владні звеління відповідних органів.

Охоронна властивість правових норм чинного законодавства про місцеве самоврядування проявляється через їх юридичну силу, юридичний потенціальний еквівалент, які закладені законодавцем в зміст цих норм.

Особливістю охоронного правовідношення є обов'язкова наявність в якості одного з суб'єктів спеціального компетентного органу з повноваженнями вмішування. Відповідно до чинного законодавства ними є суд, арбітраж, прокуратура, місцева державна адміністрація.

До актів реалізації охоронних правових норм належать рішення судових та арбітражних органів, подання та розпорядження глави місцевої державної адміністрації, протести, подання та постанови прокурора.

Зроблено висновок, що такий своєрідний охоронний засіб, як домагання у вигляді заяви, позову, подання протесту і т.п., не тільки приводить в дію основні охоронні засоби реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, але й надає їм можливість виступати сполучною ланкою між нормативними та процесуальними засобами реалізації.

Глава III.

Особливості функціонування правового механізму в процесі реалізації повноважень органів місцевого самоврядування

Перший параграф присвячений питанням взаємодії правового механізму реалізації з іншими елементами процесу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Співвідношення правового механізму реалізації з процесом реалізації повноважень органів місцевого самоврядування розглядається в контексті взаємообумовленості та взаємодії таких складових елементів, як ціль, правовий механізм, результат.

Дослідження цілі, відношення цілі і правового механізму реалізації, відношення цілі і результату реалізації повноважень дало змогу, по-перше, розкрити суть, природу процесу і правового механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, оскільки ціль визначає і керує процесом об'єктивації останніх, а по-друге, зробити ряд важливих висновків щодо вдосконалення правового механізму реалізації. Насамперед ці питання пропонується розглядати через призму вдосконалення як процедури розробки і прийняття правових актів органів місцевого самоврядування, що виступають головними засобами реалізації, так і організації їх виконання, виконання, дотримання і контролю за цими діями в процесі реалізації повноважень.

На основі виявлених характерних рис, тісно пов'язаних зі змістом і особливостями підготовки правових актів органів місцевого самоврядування, та за допомогою методу моделювання, який відображає об'єктивну та суб'єктивну сторони цього процесу, виділено такі моделі актів: ідеальну /або концептуальну/, організаційно-процедурну та реальну.

Процес підготовки та прийняття правових актів органів місцевого самоврядування становить декілька стадій:

- підготовку проекту акта;
- обговорення проекту в робочих групах з участю зацікавлених осіб;
- ознайомлення депутатів та працівників Ради з проектом акту;
- прийняття акта на сесіях, на інших засіданнях чи одноосібно посадовими особами;
- надання чинності цим актам.

Організаторська робота по реалізації рішень та інших правових актів органів місцевого самоврядування включає в себе:

- 1) своєчасне і повне доведення їх до виконавців та широке роз'яснення населенню даної адміністративно-територіальної одиниці;
- 2) фінансове, матеріально-технічне та інше ресурсне забезпечення міроприємств, передбачених програмами, планами, рішеннями тощо;

- 3) організаційно-правові заходи по реалізації наміченого в актах;
- 4) систематичний контроль за використанням, виконанням та дотриманням правових актів.

Вивчення досвіду цієї роботи в місцевому самоврядуванні свідчить про те, що її ефективність значною мірою залежить від того, наскільки детально безпосередні суб'єкти реалізації повноважень та населення знають, розуміють і сприймають зміст прийнятих Радою актів.

Відзначено, що при всій важливості цієї роботи, яку проводять Ради народних депутатів, їх постійні комісії, депутати, основний обсяг роботи по організації процесу реалізації рішень та інших актів виконують і головну відповідальність за її стан несуть виконавчі і розпорядчі органи сільських, селищних та міських Рад.

Особлива роль в цьому належить голові виконавчого комітету, його заступникові /заступникам/, керуючому справами. Від їх управлінського професіоналізму, вміння оперативної і якісно організувати реалізацію правових актів у вирішальній мірі залежить ефективність як правового механізму реалізації, так і всього процесу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

В другому параграфі вивчені умови ефективності функціонування правового механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Зазначається, що в процесі реалізації повноважень органів місцевого самоврядування при вирішенні конкретних питань місцевого значення відбувається відображення основних параметрів соціально-економічного розвитку даної території, населення, яке проживає на ній, ступінь зрілості його економічних, політичних, правових інститутів. Цей процес реалізації спочатку не стільки сам впливає на соціальні явища, скільки на собі відчуває дію соціальних факторів. Саме від них у вирішальній мірі залежить як успішність в цілому реалізації більшості повноважень органів місцевого самоврядування, так і функціонування правового механізму реалізації зокрема. Тому вивчення соціальних аспектів реалізації цих повноважень набуває не тільки теоретичного, але й великого практичного значення.

Соціальні фактори як явища суспільного життя, і зокрема такі, що відбуваються на місцевому рівні є умовою, причиною, рушійною силою, які в тій чи іншій формі впливають на процес реалізації і переведення правових приписів у правомірну поведінку та діяльність суб'єктів реалізації, поділяються на основні, тобто, об'єктивні і суб'єктивні, та другорядні.

Серед основних об'єктивних факторів, що впливають на функціонування правового механізму реалізації повноважень органів

місцевого самоврядування, пріоритет належить економічним факторам. Саме вони виражають умови й вимоги, потреби й можливості соціально-економічного розвитку місцевого самоврядування. Тому стан економіки регіону, матеріальні ресурси в значній мірі визначають забезпеченість, гарантованість реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що оскільки процеси муніципалізації і приватизації тісно пов'язані між собою і виступають насамперед формами роздержавлення власності, то і проводитися мають на даному етапі взаємоузгоджено, "синхронно".

Зазначається, що в основі економічних факторів /умов/, які впливають на функціонування правового механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, знаходиться цілий ряд зумовлюючих їх факторів суб'єктивного характеру.

До основних суб'єктивних факторів /умов/ належать політичні, соціально-психологічні, соціально-культурні, ідеологічні. Кожен з них в тій чи іншій мірі відображає особливості світогляду і психології, рівень освіти, загальної, політичної, правової культури працівників органів місцевого самоврядування. Тому суттєвим є те, що основні об'єктивні фактори не безпосередньо впливають на процес реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, а лише через цілий ряд суб'єктивних факторів /умов/, які зумовлюють певні параметри цього процесу.

Всі умови, які в тій чи іншій мірі впливають на реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, поділяються на такі підгрупи:

- 1) умови, що характеризують соціально-політичну обстановку, в якій реалізуються вказані повноваження;
- 2) умови, які відносяться до суб'єктів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування;
- 3) умови, що характеризують процес реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що формою практичного вираження умов реалізації повноважень органів місцевого самоврядування має бути запровадження системи навчальних закладів по підготовці висококваліфікованих працівників для системи місцевого самоврядування та створення такої єдиної державної структури /наприклад, Міністерства у справах місцевого самоврядування/, яка безпосередньо і постійно займалася б вирішенням проблем місцевого самоврядування.

У висновку підведені загальні підсумки дослідження, коротко сформульовані основні теоретичні положення.

По темі дисертації опубліковані наступні праці:

1) Якими є права і функції депутатів по проведенню перевірок роботи державних органів, підприємств, установ та організацій? // "Радянське право", 1989, №5, с.9-10//

2) Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. // Місцеві Ради: проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства. Тези доповідей і повідомлень. 13 лютого 1990 року. Львів. 1990. С.7-9//

3) Умови реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. // Конституція і місцеве самоврядування в Україні. За матеріалами республіканської науково-практичної конференції "Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній правовій Українській державі". Львів. 19-21 листопада 1991 року. Київ-1992, с. 85-87//

4) Деякі питання взаємовідносин професійних спілок з органами місцевого самоврядування в процесі реалізації повноважень у сфері зайнятості населення. // Профспілковий і робітничий рух на Україні у період становлення державності та ринкових відносин / економіка, соціологія, право/. Київ. 1992//

5) Форми реалізації повноважень місцевих Рад. // Правова держава. Вип. 2-3. Київ. Наукова думка. 1992//

6) Правовий механізм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. За матеріалами міжнародної науково-практичної конференції. 26-27 листопада 1992 року Київ. 1993//

Підп. до друку 21.04.93

Формат 60×84^{1/16}

Папір друк. №3 . Спосіб друку офсетний. Умовн. друк. арк. 0,93 .

Умовн. фарбо-відб. 1,16 . Обл.-вид. арк. 1,0 .

Тираж 100 . Зам. № 4279 . Безплатно.

Фірма «ВІПОЛ»

252151, Київ, вул. Волинська, 60.

20

Безплатно

Ав 27.282